Georges Lachapelle
Secrétaire général du Comité républicain de la R. P.

La Représentation proportionnelle en France et en Belgique

PRÉFACE DE HENRI POINCARÉ
DE L'ACADÉMIE FRANÇAISE ET DE L'ACADÉMIE DES SCIENCES

DEUXIÈME ÉDITION
augmentée d'une annexe contenant le
Projet de Réforme électorale voté par la Chambre des Députés.

LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN.

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

EN FRANCE ET EN BELGIQUE

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

EN FRANCE ET EN BELGIQUE

PAR

GEORGES LACHAPELLE

Secrétaire général du Comité Républicain de la R. P.

PRÉFACE DE

HENRI POINCARÉ

de l'Académie française et de l'Académie des Sciences.

DEUXIÈME ÉDITION

Augmentée d'une annexe contenant le
Projet de réforme électorale voté par la Chambre des Députés.

PARIS

LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN

1913

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation
réservés pour tous pays.

Biblioteka Jagiellońska

BIBLIOTHECA
UNIV. JAGIELL.
CRACOVIENSIS

B 510352
I

Bibl. Jagiell.

Aux membres de la commission d'études du comité républicain de la R. P.

MM. PAUL APPELL, ADOLPHE CARNOT, A. ESPINAS, LOUIS HAVET, ERNEST LAVISSE, ANATOLE LEROY-BEAULIEU, ÉMILE PICARD et HENRI POINCARÉ, membres de l'Institut; ÉMILE BOREL, sous-directeur de l'École normale supérieure; CHAUMAT, avocat à la Cour d'appel; LUCIEN DERODE, ancien président de la Chambre de Commerce de Paris; JULES DIETZ, avocat à la Cour d'appel; FERNAND FAURE, professeur à la Faculté de Droit; EUGÈNE FOURNIÈRE, maître de conférences à l'École polytechnique; RAPHAEL GEORGES-LÉVY; GOSSET, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation; YVES GUYOT, rédacteur en chef du *Journal des économistes*; JULES HARMAND, ambassadeur de France; GEORGES JOUANNY, ancien industriel; FERNAND LABORI. avocat à la Cour d'appel; P.G. LA CHESNAIS, publiciste; LARNAUDE, professeur à la Faculté de Droit; LOUIS LEBLOIS, avocat à la Cour d'appel, Maire honoraire du VIIe arrondissement; GEORGES LECOMTE, homme de Lettres; LOUIS MILL, avocat à la Cour d'appel; MORNARD, avocat au Conseil

d'État et à la Cour de cassation; Léon Philippe, directeur honoraire au ministère de l'agriculture; Georges Renard, professeur au Collège de France; Maurice Vernes, directeur de l'École pratique de Hautes Études; Emmannuel Vidal; André Weiss, professeur à la Faculté de Droit.

Ce livre est dédié.

PRÉFACE

La cause de la Représentation proportionnelle est gagnée auprès de tous ceux qui réfléchissent, pour peu qu'ils ne soient pas aveuglés par l'intérêt ou la passion. On s'étonnera plus tard que le système majoritaire ait pu conserver des défenseurs. Ses défauts sont tels que la majorité elle-même peut en être atteinte. Un parti peut avoir la majorité dans le pays et être en minorité dans la Chambre, s'il a une forte majorité dans un petit nombre de circonscriptions, et si ses adversaires ont au contraire une majorité très faible dans des circonscriptions très nombreuses. Ce n'est pas là une simple hypothèse de mathématicien, cela est arrivé plusieurs fois, en Belgique, avant l'institution du système électoral de d'Hondt.

Ce n'est pas tout; ce qui est représenté dans notre système actuel, en admettant qu'il fonctionne bien, ce n'est pas la majorité, c'est la majorité de la majorité et il ne peut pas en être autrement. Ou bien ceux qui ne sont dans la majorité qu'un appoint s'effaceront par discipline dès le premier tour, ou bien ils devront retirer leur candidature au second tour. Mais, pour une foule de questions, la majorité dans la majorité, cela peut être la minorité dans le pays. C'est ainsi qu'une loi dont le pays ne veut pas peut lui être imposée par ses représentants.

Mais les inconvénients arithmétiques du régime majoritaire ne sont rien auprès de ses inconvénients moraux. A la veille de la réforme, tous les partis s'interrogent et ils se demandent : Qui est-ce qui en profitera? Qui? Mais tout le monde en profitera. Je crois que la force relative des diverses fractions de la Chambre ne sera pas sensiblement altérée. Mais combien chacune d'elles ne se sentira-t-elle pas allégée et mieux préparée à remplir ses devoirs!

Actuellement, tout député est l'élu d'une coalition; il se trouve à tout moment entre les opinions et les intérêts de ses électeurs du premier tour, et ceux de ses électeurs du second tour. Après avoir quelque temps balancé, il se

sent naturellement porté à sacrifier ceux du premier tour qui pensent comme lui, mais dont il est sûr, à ceux du second tour dont il réprouve les idées, mais qui pourraient lui échapper.

Il faut que les députés comprennent qu'ils ne représentent pas un département, mais la France; il faut que les électeurs comprennent qu'ils ne votent pas pour des personnes, mais pour des idées.

Sans doute le vote pour la personne se comprenait autrefois. L'électeur était ignorant ou était censé l'être. Ne connaissant rien aux affaires de l'État, il donnait carte blanche à un homme qui lui inspirait confiance par son intégrité et par ses lumières.

Aujourd'hui, l'électeur est éclairé ou tout au moins croit l'être, et l'homme qu'il choisit est celui qui lui paraît devoir être le plus docile; c'est quelquefois celui qui donne le plus, je ne dis pas de son argent, nos consciences se révolteraient contre une semblable corruption, mais de l'argent de l'État.

Sans doute aussi en votant pour un homme qui proclame certaines idées, on n'est pas sûr de de voter pour ces idées qu'il peut abandonner une fois élu; mais ce sera l'intérêt des partis de ne porter sur leurs listes que des candidats qui

leur présentent des garanties contre les palinodies; ce sera l'intérêt des élus eux-mêmes de rester fidèles au parti qui les a fait élire et dont l'appui leur restera indispensable pour leur réélection.

Des professions de foi équivoques deviendront plus difficiles et plus rares, puisqu'on n'aura de chance de succès qu'en se faisant inscrire sur une liste et, par conséquent, en adhérant à un parti. La réforme ne sera donc pas seulement une œuvre de justice, mais une œuvre d'assainissement.

Ce que nous venons de dire nous indique quel est l'idéal, le but final à atteindre. Il y a un système qui nous y mènerait du premier coup, c'est le système du nombre unique avec la faculté de reporter les restes d'un département à l'autre non seulement dans une région limitée, mais sur tout le territoire de la France.

Les hommes politiques nous répondront qu'on ne peut changer brusquement les mœurs d'un pays, qu'à vouloir les heurter de front, on risquerait un échec complet, qu'il serait à désirer que l'esprit d'arrondissement disparût, mais qu'il existe et qu'il serait vain de sembler l'ignorer. Peut-être ont-ils raison, et pour les moyens d'arriver par étapes à la fin idéale que nous

nous proposons, nous devons nous en rapporter à leur expérience.

Une réforme partielle serait donc acceptable, mais à la condition qu'elle marquât un pas en avant, qu'elle assurât un réel recul de l'esprit d'arrondissement qu'il s'agit de combattre, et qu'elle ne fût pas un obstacle à un nouveau progrès.

M. Georges Lachapelle, en écrivant son livre, a cherché avant tout à faire connaître tous les systèmes, les conditions de leur fonctionnement et leurs principales conséquences.

Tous ces systèmes ont des inconvénients ; tous favorisent la majorité, ou du moins il n'en est aucun qui favorise indûment la minorité. Les anomalies sont de deux sortes ; les unes sont systématiques, elles vont en s'accumulant de façon qu'il peut en résulter sur l'ensemble du territoire un préjudice plus ou moins grand pour l'un ou pour l'autre parti ; les autres sont accidentelles ; si elles lèsent un parti dans une circonscription, elles le favoriseront dans la circonscription voisine, de sorte que, finalement, les injustices qui en résultent se balanceront. Il est clair que les anomalies systématiques sont les plus dangereuses, les seules dangereuses même aux yeux de celui qui veut et qui sait cal-

culer. Ce n'est pas à dire que les autres, celles qui sont accidentelles, laisseront les électeurs et les candidats indifférents. Peut être l'électeur, qui ne se soucie pas de calculer, sera-t-il frappé de certaines bizarreries qu'il aura peine à comprendre. Peut-être aussi le candidat ne se consolera pas de l'échec que le système lui aura fait subir chez lui, par la seule pensée du succès que ce même système a assuré à ses coréligionnaires politiques dans le département voisin.

Quoi qu'il en soit, ces inconvénients sont minimes, et s'il importe de les étudier pour pouvoir comparer les divers systèmes en connaissance de cause, il n'en demeure pas moins vrai que le plus mauvais système proportionnaliste est infiniment supérieur au meilleur système majoritaire. Aussi à l'heure actuelle, le meilleur système, ce n'est pas le plus juste, ce n'est même pas celui qui sera le plus propre à faire dominer les idées sur les hommes, c'est celui qui a le plus de chances d'être voté.

J'ai dit que tous les systèmes favorisent la majorité. Dans quelle mesure ? C'est ce que je vais essayer d'expliquer par un exemple simple. Je suppose deux partis en présence seulement, et tous deux bien disciplinés. Le parti le plus

faible est en minorité dans tous les départements; mais le nombre des voix dont il dispose, n'est pas le même partout; il varie régulièrement depuis zéro, jusqu'à la moitié des votants. Il a donc dans le pays entier le quart des voix.

S'il y a 100 circonscriptions nommant chacune 4 députés, la minorité aurait droit à 100 députés; le système des restes lui en donne 100, le système des moyennes (ou ce qui revient au même le système de d'Hondt) lui en donne 80; le système du gouvernement (en admettant que tout le monde vote) lui en donnerait 50.

S'il y a 100 circonscriptions nommant chacune 5 députés, la minorité aurait droit à 125 députés; le système des restes lui en donne 120, le système des moyennes 100, le système du gouvernement 80.

Avec plus de deux partis en présence, l'avantage de la majorité relative serait plus grand encore.

Il importe de bien comprendre le sens de ces chiffres et de ne pas l'exagérer. Rappelons que nous avons supposé que le parti le plus faible était en minorité dans toutes les circonscriptions. A ce compte, avec le système majoritaire, il n'aurait obtenu aucun siège. Chacun sait que, dans la pratique actuelle, les minorités ne sont

pas si durement traitées; les inégalités que j'ai signalées seraient donc fort atténuées.

On peut aussi se rendre compte de l'avantage que le système des moyennes assure aux majorités par les considérations suivantes. Supposons toujours deux partis en présence. Le système des restes est équitable, si le nombre des députés à élire est pair; il assure un très léger avantage aux majorités si ce nombre est impair; comparons donc le système des moyennes à celui des restes.

S'il y a quatre députés à élire, il faut pour avoir 1, 2, 3 ou 4 députés, réunir $\frac{1}{5}, \frac{2}{5}, \frac{3}{5}$ ou $\frac{4}{5}$ des voix avec le système des moyennes, et $\frac{1}{8}, \frac{3}{8}, \frac{5}{8}$ et $\frac{7}{8}$ avec le système des restes.

S'il y a 5 députés à élire, on fera nommer 1, 2, 3, 4 ou 5 députés avec $\frac{1}{6}, \frac{2}{6}, \frac{3}{6}, \frac{4}{6}, \frac{5}{6}$ avec le système des moyennes et avec $\frac{1}{10}, \frac{3}{10}, \frac{5}{10}, \frac{7}{10}$ ou $\frac{9}{10}$ avec le système des restes.

En moyenne, la minorité obtiendra avec le système des moyennes les $\frac{4}{5}$ de ce que lui don-

nerait le système équitable des restes si l'on doit nommer 4 députés, les $\frac{5}{6}$ si l'on doit en nommer 5, et ainsi de suite.

Mes préférences personnelles sont pour le système du nombre unique qui est celui qui nous conduirait le plus facilement à l'idéal entrevu; mais, je le répète, l'essentiel est d'aboutir.

Il y a toutefois un point sur lequel je désirerais insister, c'est l'interdiction du panachage. Le panachage permettrait une série de manœuvres louches, il aurait l'inconvénient d'ancrer dans l'esprit des électeurs l'idée que les questions de personnes doivent l'emporter sur les questions d'idées. Que si on désespère de leur faire comprendre les raisons de cette interdiction, on a une ressource, ne leur donner à chacun qu'une voix, ne leur permettre de pointer qu'un seul nom sur la liste qui a leurs préférences. Il est clair dans ces conditions que la tentation de panacher disparaîtrait du coup.

Au surplus, si l'on veut que les électeurs puissent choisir dans les listes que leur présentent les comités, il convient 1° de ne pas limiter le nombre des noms portés sur chaque liste, de façon qu'il puisse être plus petit ou plus grand que celui des candidats à élire; 2° de ne donner

à l'électeur qu'un nombre de voix inférieur à celui des candidats à élire, sans quoi il ne pourrait, à moins de recourir au panachage, que voter en bloc pour la liste du comité.

HENRI POINCARÉ.

INTRODUCTION

L'idée de la Représentation Proportionnelle a été propagée en France, en Angleterre, en Italie, en Belgique, en Suisse, au Danemark — et on peut le dire dans tous les pays civilisés — par les esprits les plus éminents, par les serviteurs les plus désintéressés de la justice et du droit. Mais elle s'est surtout imposée aux Gouvernements et aux Parlements pour des raisons d'ordre politique. C'est pour échapper à des agitations dangereuses que la Belgique a dû renoncer au scrutin de liste majoritaire, et que, ne pouvant se résoudre à appliquer le scrutin uninominal, elle s'est ralliée à la R. P. Il en est de même chez nous. Les abus et les injustices que le scrutin d'arrondissement a perpétués et que le scrutin de liste majoritaire serait impuissant à faire cesser, ont provoqué un mouvement irrésistible en faveur de la R. P.

La réforme électorale sans la Représentation Proportionnelle des partis politiques serait désormais impossible. Les formules étranges de « représentation proportionnée », de « représentation des minorités » qu'on oppose parfois à l'idée de justice et de moralité qu'est la R. P. n'ont aucun sens.

On peut cependant s'étonner que la Représentation Proportionnelle provoque encore tant de résistances dans un pays où le suffrage universel a été institué depuis plus de soixante années et où l'égalité politique de tous les citoyens a été proclamée par la constitution de 1791. Les élections de 1910 ont donné la victoire à ses partisans, sans désarmer ses adversaires que nous voudrions essayer de convaincre.

C'est dans cette intention que nous avons écrit ce livre dont certains chapitres pourront sembler inutiles à nos amis et dont certains autres ont pour objet de combattre des préjugés encore redoutables.

L'ordre que nous avons adopté dans notre étude est très simple. Il nous a paru préférable de commencer par rappeler les vices du scrutin d'arrondissement, de répondre ensuite aux diverses objections des adversaires de la R. P. et d'exposer enfin les systèmes d'application.

Nous avons divisé notre travail en deux parties distinctes, mais qui ne sont pas absolument indépendantes : la première sur la R. P. en France, la seconde sur la R. P. en Belgique. Il eût été d'ailleurs aussi logique d'expliquer le fonctionnement de la R. P. chez nos voisins avant de discuter les moyens de l'appliquer chez nous.

En ce qui touche l'examen de la question de la réforme électorale en France, nous nous sommes inspirés non seulement des travaux de la commission d'études du Comité Républicain de la R. P., mais aussi des divers rapports parlementaires et des éloquents discours prononcés par MM. Charles-Benoist, Ferdinand Buisson, Paul Deschanel, Abel Ferry, Etienne Flandin, Jean Jaurès, Raymond Poincaré, Joseph Reinach, Jean Varenne, etc.

En ce qui touche la Belgique, nous avons fait de longues enquêtes pendant et après les dernières élections législatives. Nous avons sollicité les conseils éclairés des hommes politiques et des publicistes qui ont réussi à y faire triompher la réforme : MM. Van den Heuvel, ministre de la justice en 1899 ; le Comte Goblet d'Alviella, sénateur ; Georges Lorand, député de Neufchâteau-Virton ; Vandervelde, député de Bruxelles ; Van de Walle, député de Malines ;

Hermann Dumont, député suppléant de Bruxelles et J. Mommaert, anciens secrétaires de l'Association réformiste, et bien d'autres hommes politiques appartenant à tous les partis. Nous les remercions cordialement de l'accueil si empressé qu'ils ont bien voulu nous faire et des renseignements si utiles qu'ils ont bien voulu nous fournir.

G. L.

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

EN FRANCE ET EN BELGIQUE

PREMIÈRE PARTIE

LA R. P. EN FRANCE

CHAPITRE PREMIER

LE SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT ET LA CANDIDATURE OFFICIELLE

Le scrutin d'arrondissement est condamné, en 1875, par tous les républicains de l'Assemblée nationale. — Les prévisions du Centre gauche. — Le scrutin de liste et le boulangisme — Le scrutin d'arrondissement et les réformes administratives. — La violence des luttes électorales et les coalitions.

Institué par le second Empire, le scrutin d'arrondissement a été rétabli en 1875 par l'Assemblée nationale, malgré les efforts de la commission chargée d'examiner le projet de la loi sur les élections des députés. Le parti républicain était alors unanime à repousser un mode de consultation nationale qui avait permis

au régime bonapartiste d'obtenir d'énormes majorités dans le corps législatif, en dépit des fautes qu'il avait commises. Les abus encore récents de la candidature officielle avaient laissé de tels souvenirs aux républicains de l'Assemblée nationale qu'ils cherchaient par tous les moyens à préserver le pays d'un pareil fléau. Voici en quels termes les deux rapporteurs du projet de loi électorale, MM. Ricard et de Marcère, dénonçaient les vices du scrutin d'arrondissement:

Toutes les fois que le scrutin individuel a été appliqué en France, il a produit des effets presque nécessaires tant ils sont naturels. Le corps électoral d'une circonscription restreinte songe principalement à lui et à ses affaires; il perd un peu de vue les intérêts généraux du pays. Il donne une sorte de mandat privé, spécial aux intérêts locaux, à son député, qui, de son côté, par devoir et non sans préoccupation de l'élection prochaine, soigne avec prédilection les intérêts de ses mandants. On peut craindre que le représentant ait trop de choses à régler avec le pouvoir exécutif, de qui dépendent les affaires qu'il traite, pour être un contrôleur incommode et pour contrarier la politique d'un ministère dont il a besoin. S'il a des complaisances que justifient à ses yeux ses devoirs envers ses commettants, le pouvoir ne peut que désirer le retour dans les Assemblées d'un député aussi gouvernemental ou ministériel, selon le langage des temps; et, de ce désir à l'assistance, il y a une pente où l'on glisse toujours. Il se fait ainsi, entre les électeurs, l'élu et les ministres du pouvoir un échange de bons procédés dans lesquels, du pays, de ses intérêts généraux, de sa politique et de son avenir, il est tenu moins de compte qu'il ne faut. Que ce régime dure quelque temps, le pouvoir sera sans contrôle, la députation

sans autorité, et le système représentatif sera redevenu une fiction.

Si nous voulons rendre à la représentation nationale sa vraie fonction, il faut la soustraire à ces préoccupations secondaires des intérêts locaux. Dans les gouvernements d'opinion, l'intérêt public se concentre, tantôt sur une question extérieure, tantôt sur une question législative de nature à modifier soit l'état civil, soit l'état économique du pays; parfois, c'est un grand principe de liberté qui nous passionne, ou bien c'est la politique tout entière du gouvernement qui est mise en jeu; et c'est ainsi qu'à des époques périodiques un large courant d'idées traverse le pays, soulève l'esprit public et le transporte dans les sphères supérieures d'un grand intérêt national.

Le mode de scrutin individuel seconde mal ces mouvements d'opinion, et ne peut leur faire produire des résultats utiles pour le Gouvernement. Cela est vrai en général; mais cela est vrai surtout dans un pays où depuis quatre-vingts ans, on a trop souvent cherché dans les formes constitutionnelles un moyen de masquer les pratiques du gouvernement personnel.

Enfin le régime représentatif a ses vices, et la corruption à laquelle il expose et le candidat et les électeurs en est le plus grand. Avec quel soin, si nous voulons qu'il dure, ne devons-nous pas chercher les moyens de l'en préserver!

Dans son discours du 8 novembre 1875, M. de Marcère développait la même idée dans les termes que voici :

Les fonctions de représentant du peuple, par les perspectives qu'elles ouvrent, par le lustre d'honneur et de considération qu'elles donnent, excitent l'ambition des

hommes qui aspirent à ce titre, et nous avons vu combien il est facile, dans une circonscription restreinte, d'obtenir, à l'aide de la richese ou par des moyens d'un autre ordre, un mandat qui ne devrait être accordé qu'au mérite, aux services déjà rendus, ou à des influences anciennes et légitimes. Quelle imprudence ne serait-ce donc pas de soumettre de nouveau à ce régime malsain la France à peine guérie des candidatures officielles!

Je dis que le scrutin uninominal, avec le système d'administration centralisée qui est établi en France, avec ce réseau immense dont les mailles enserrent le pays, avec les moyens d'action que cette puissance donne, étant données les circonscriptions électorales restreintes, je dis que cela engendre naturellement, nécessairement, — car la tentation est trop forte, — je dis que cela engendre la candidature officielle.

On ne conçoit pas de gouvernement, quels que soient les hommes qui le composent, qui puisse échapper à cette fatalité, et il n'y en a pas en effet. Il suffit de rappeler l'histoire la plus proche de nous, l'histoire contemporaine, pour nous apprendre que, sous tous les gouvernements, sous tous les régimes, quels que fussent les hommes qui étaient au pouvoir, tous ont cédé à la tentation de faire emploi des moyens que fournit l'administration pour exercer une influence redoutable dans les élections.

C'est pour cela que je puis dire qu'il s'agit ici non pas d'une question de parti, mais d'une question de droit public, car je suis convaincu que si les candidatures officielles étaient rétablies dans ce pays-ci, — et elles le seraient fatalement, si le scrutin uninominal fonctionnait pendant un certain temps, — elles produiraient leur effet naturel, c'est-à-dire la corruption du corps électoral, la corruption du corps élu lui-même, la corrup-

tion de l'administration qui, en agissant ainsi, sort de son rôle, qui abandonne sa fonction pour en prendre une autre qui ne lui appartient pas légitimement, qui devient tyrannique au lieu de faire les affaires du pays, qui pèse sur les populations, lorsqu'elle devrait les protéger et garantir leurs intérêts.

Voilà ce que serait la candidature officielle. Et lorsque, pendant un certain temps, se seraient produites ces détestables pratiques, dans quel état serait la nation, en haut comme en bas, les élus comme les électeurs, l'administration comme le Gouvernement? Vous auriez déposé daus vos institutions un germe de destruction, de ruine, et, au nom de la commission, je vous conjure d'en écarter le péril. Ne m'adressant pas à des hommes de parti, ne parlant pas moi-même en homme de parti, je dis que la candidature officielle résulte, comme par une sorte de fatalité, de la circonscription restreinte, du scrutin uninominal, et je vous supplie de nous épargner ce malheur.

Trente-cinq années de pratique du scrutin d'arrondissement n'ont que trop justifié les critiques de M. Ricard et de M. de Marcère.[1] Quel est, en effet, le ministère qui n'a point « cédé à la tentation de faire emploi des moyens que fournit l'administration » pour défendre certains candidats et en combattre certains autres? A peine votée, la loi sur le scrutin d'arrondissement suggérait à la droite l'idée de s'emparer du pouvoir, de dissoudre la Chambre des députés élue en 1876 et d'obtenir une majorité, en pratiquant, plus sérieusement que l'année précédente, la candidature officielle. On vit donc réapparaître, en octobre 1877,

1. Le scrutin d'arrondissement ne fut rétabli, le 11 novembre 1875, que par une majorité de 31 voix. 326 républicains avaient voté contre.

l'affiche blanche et les procédés électoraux du régime bonapartiste. Depuis lors, il est vrai, l'affiche blanche a disparu, mais les procédés électoraux, moins brutaux dans la forme, ont peu varié dans le fond.

La centralisation administrative place entre les mains des préfets des pouvoirs tels que ceux-ci peuvent impunément se livrer au pire arbitraire. Les décisions prises par les assemblées municipales et départementales ne comptent pas, si elles ne sont point approuvées par ces hauts fonctionnaires et quand on veut régler les affaires de sa commune ou de son canton, c'est avec eux qu'il faut les débattre. La solution que leur donnera le préfet dépendra-t-elle du degré d'intérêt qu'elle présente pour les administrés? Pas toujours. Il est de tradition, dans les préfectures et les sous-préfectures, de classer les maires et les conseillers généraux en deux catégories : ceux qui votent pour les candidats officiels et ceux qui votent contre. Aux premiers on accorde tout ce qu'ils désirent; aux seconds, on n'accorde rien que ce qu'il est impossible de refuser. Et quand ils ne peuvent se passer du concours administratif, on leur fait comprendre qu'ils auraient tout à gagner en cessant leur hostilité contre le député ministériel en exercice ou contre le candidat qui a l'ambition légitime de remplacer le député de l'opposition. Si ce marchandage ne réussit pas, on peut avoir recours à d'autres moyens; on menace l'élu du Suffrage Universel, on le boycotte, on installe à côté de lui un « délégué » qui le surveillera, qui le combattra à outrance et dont les dénonciations seront écoutées avec bienveillance par l'autorité.

C'est ce qu'on appelle « préparer » de bonnes élections. Et, pour renforcer encore l'action du gouvernement sur le corps électoral, on a imaginé de mettre à sa disposition d'innombrables moyens de corruption : les décorations et les médailles de toute couleur et de toute nature, les subventions, les primes, les secours, les remises d'impôt, etc. Comment tant de faveurs n'exerceraient-elles pas un attrait puissant sur l'esprit d'un nombre considérable d'électeurs ? Au lieu de leur apprendre à user de leur droit de vote selon leur conscience et dans l'intérêt général du pays, on s'est ingénié à leur inculquer cette idée qu'ils seraient bien naïfs de ne point trafiquer de leurs bulletins dans leur intérêt personnel.

Les vices du scrutin d'arrondissement ont éclaté à tous les yeux dès la législature de 1881 à 1885. Une campagne ardente fut entreprise par Gambetta et par ses amis en faveur du scrutin de liste qui fut rétabli à la veille des élections de 1885. Mais on s'aperçut que le scrutin de liste avait, lui aussi, de graves inconvénients. Il obligeait les républicains de nuances diverses à former des listes de concentration contre la droite qui était alors très forte, puisqu'elle obtint un total de 3.541.384 suffrages contre 4.327.162 donnés à la gauche. En outre, tous les arrondissements prétendaient, comme sous le régime du scrutin uninominal, avoir leurs représentants. Par suite, les élections d'octobre 1885 furent très incohérentes. Il n'en sortit qu'une majorité disparate qui rendait l'exercice du pouvoir fort difficile. Les ministères étaient sans cesse renversés par une coalition de droite et d'extrême gauche.

Le boulangisme profita de la crise parlementaire pour entrer en scène. Son chef posa sa candidature dans tous les départements appelés à remplacer un député. Craignant que le général Boulanger ne se fît plébisciter dans la plupart des collèges et qu'il n'entraînât ainsi la déroute des candidats républicains, le ministère Floquet consentit à demander le rétablissement du scrutin d'arrondissement, malgré la vive opposition de M. René Goblet. Et le scrutin d'arrondissement fut rétabli. On y ajouta l'interdiction des candidatures multiples, qu'il eût suffi d'ailleurs d'instituer pour barrer la route au césarisme menaçant. Quoi qu'il en soit, le boulangisme s'était déjà effondré sous le ridicule lorsqu'eurent lieu les élections de 1889 et le rétablissement du scrutin d'arrondissement ne fut pour rien dans sa débâcle.

Beaucoup de républicains n'en persistent pas moins à penser, depuis cette époque, que le scrutin d'arrondissement reste une arme de défense des plus efficaces contre les retours offensifs des adversaires du régime actuel. Ils trouvent même légitime de se servir de la candidature officielle, sous prétexte que la droite en a largement abusé contre eux aux élections déjà bien anciennes de 1877. Instituer un mode de scrutin qui diminuerait l'effet du patronage administratif serait exposer, d'après eux, la République à un péril. Ils oublient que, depuis 1877, malgré les fautes inévitables commises par le parti au pouvoir, la droite et les adversaires de la République n'ont cessé de perdre des suffrages et que le « cléricanisme » même, qui semblait aux républicains d'il y a trente-cinq ans un péril redoutable, n'est devenu dangereux que pour les can-

didats qui cherchent à bénéficier de sa prétendue influence. Sauf dans de rares collèges, cette influence ne s'exerce guère qu'à rebours, tant est restée vive, dans notre pays, l'hostilité des populations contre l'ingérence du prêtre dans les luttes politiques.

Aux élections de 1910, la droite et l'action libérale populaire réunies n'ont pu atteindre un million de suffrages, sur 8.700 électeurs qui ont pris part au scrutin, soit en votant pour des candidats, soit en déposant dans l'urne des bulletins blancs. Le péril pour la République n'est point désormais du côté de la droite. Il est ailleurs. Il est dans l'immoralité des mœurs politiques et électorales qu'a perpétuées le scrutin d'arrondissement, dans les excès de la candidature officielle, dans les abus du favoritisme qui ont suscité un mouvement de révolte dont le nombre considérable des anciens députés non réélus ont pu comprendre l'intensité.

Soit, répond-on. Il faut changer ces mœurs devenues intolérables. Il faut défendre les agents de l'État contre la domination des députés, en réglant par une loi les conditions de la nomination et de l'avancement des fonctionnaires. Il faut donner aux conseils municipaux et généraux des garanties contre l'arbitraire administratif. Mais comment faire ces deux grandes réformes si ceux à qui l'on demande de les voter ont intérêt à les ajourner sans cesse? Comment décider les députés, qui se servent des agents de l'État pour assurer leur réélection, à se priver d'un tel concours en renonçant à intervenir dans leur nomination et dans leur avancement ? Comment faire admettre aux députés qui prétendent exercer, par l'entremise des

préfets, un droit de tutelle absolu sur les conseils municipaux, que les pouvoirs locaux jouiront d'une indépendance et d'une liberté même relatives ? Le statut des fonctionnaires et la réforme administrative qui peuvent restreindre les abus de la candidature officielle, se heurtent à la résistance naturelle de ceux qui, sous le régime du scrutin d'arrondissement, bénéficient de la corruption des mœurs politiques et électorales. Si l'on veut faire sérieusement aboutir le statut des fonctionnaires, il faut d'abord affranchir les députés de la servitude qui les condamne à satisfaire des appétits pour conserver des mandats, et si l'on veut organiser une décentralisation administrative, il faut assurer au député vis-à-vis du préfet, une indépendance qu'il ne peut avoir aujourd'hui, sous peine de s'exposer à perdre son siège.

De quoi s'agit-il dans une élection au scrutin uninominal? De l'emporter à tout prix, ne fût-ce que d'une seule voix, sur son adversaire. Pour gagner cette victoire, il faut user de toutes les armes même déloyales, lorsque cet adversaire est redoutable et que la majorité est incertaine. Il faut circonvenir le Suffrage Universel, embrigader les fonctionnaires, menacer ou corrompre les maires et les conseillers municipaux. Car il suffira souvent de quelques suffrages déplacés dans un sens ou dans l'autre pour changer l'issue du combat. Un nombre important de députés, dont nous donnons plus loin la liste, n'ont été élus, en 1910, que par quelques voix de majorité. On s'explique que, lorsque deux candidats sont ainsi aux prises avec des forces sensiblement égales, la lutte prenne un caractère de rare violence et que l'adminis-

tration voulant à tout prix éviter une défaite se jette avec énergie dans la mêlée [1].

Mais qui oserait soutenir que, dans de telles circonstances, le succès soit régulièrement acquis et réponde au sentiment de l'opinion publique? De pareilles élections n'ont aucun sens; elles n'ont d'autre effet que de laisser après elles des ressentiments et des rancunes. Il n'y aura point de trève dans un arrondissement coupé en deux fractions, dont l'une aura tous les pouvoirs et toutes les faveurs, et dont l'autre n'aura rien, parce qu'il lui a manqué quelques voix pour être la majorité. La lutte continuera, après l'élection, par des représailles du parti vainqueur et le parti vaincu ne songera plus qu'aux moyens de venger sa défaite.

Or, au scrutin d'arrondissement, cette vengeance est toujours possible. Pour se débarrasser de l'élu d'une majorité presque toujours relative et qui n'a pu ainsi être obtenue que par des coalitions, les minorités n'ont qu'à s'unir, à opposer coalitions à coalitions, à voter pour n'importe quel candidat susceptible de vaincre le député sortant. Les mécontents ont large-

1. « Quand de quelques voix peut dépendre le sort d'une députation, voire d'un gouvernement, il n'est aucune manœuvre à laquelle se refuse un parti, pour écraser ses adversaires. De là, la fabrication de faux électeurs, les promesses inconsidérées des candidats, la compromission de principes, les accusations calomnieuses, les tentatives d'intimidation et de corruption, les invalidations à outrance, qui forment les vilains côtés du régime représentatif. De là, d'autre part, l'abstention systématique des minorités dans les arrondissements où elles désespèrent de devenir majorité à leur tour; de là, enfin, l'écrasement habituel des nuances modérées entre les opinions extrêmes. » — Goblet d'Alviella (proposition de révision de l'article 48 de la constitution Belge, 1892.)

ment usé de cette tactique aux élections dernières. Ils[1] n'ont pas cherché à opposer un candidat de leur part au candidat du parti adverse, quand ils savaient que leurs chances étaient médiocres. Ayant le choix entre les compétiteurs d'un même siège, qui affichaient d'ailleurs à peu près les mêmes opinions, ils ont porté leurs suffrages sur celui qui le convoitait contre celui qui l'occupait, et ils ont ainsi réussi à remplacer par des « radicaux de rechange » d'autres radicaux dont ils avaient eu à se plaindre. Au besoin, ils n'hésitaient même pas à voter pour un socialiste, lorsque ce socialiste pouvait, grâce à leur appoint, supplanter le radical.

On s'est vivement ému, dans le parti radical, de cette tactique nouvelle des partis d'opposition. On a protesté avec indignation contre ces manœuvres qui, dans tous les scrutins de ballottage, mettaient le parti au pouvoir à la merci des minorités coalisées. Si ces coalitions s'étaient, en effet, généralisées, dans tous les collèges, au scrutin de ballottage du 8 mai, pas un député radical sortant n'aurait pu être réélu, au second tour, puisque, en face de la majorité relative qu'il avait réunie, se dressait la majorité des opposants. Sans doute, si l'union pouvait se faire, en vue du second tour de scrutin, entre socialistes et radicaux, la situation changerait. Bénéficiant des voix socialistes, les radicaux conserveraient plus aisément leurs sièges. Mais quel serait l'avantage du parti socialiste dans cet accord? Pour quelques sièges qu'on lui abandonnerait, il devrait en abandonner plusieurs centaines aux radicaux. On peut bien d'ailleurs échanger le siège de M. Henri

Brisson, à Marseille, contre le siège de M. Goude, à Brest ; il est plus difficile de faire une entente générale que l'indiscipline des candidats et des électeurs eux-mêmes rendrait au surplus assez hasardeuse. Usant de son droit, le parti socialiste prétend s'organiser et se discipliner, en vue, non d'aider les radicaux à se maintenir au pouvoir, mais d'accroître ses propres forces. Il l'a expliqué maintes fois à ses anciens alliés qui finiront sans doute par le comprendre. Alors pourquoi s'obstiner à repousser le seul mode de scrutin qui permette à chaque parti de recueillir le nombre de mandats auquel lui donne droit sa force numérique? Et pourquoi s'opposer à la seule réforme électorale qui empêche les coalitions?

CHAPITRE II

LES INJUSTICES ET LES HASARDS DU SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT

L'inégalité choquante des collèges électoraux. — La Représentation proportionnée est impossible. — Anomalies du scrutin d'arrondissement. — La moitié des électeurs ne sont pas représentés. — Cent cinquante députés sont élus par de faibles majorités.

En faisant nommer les députés par des arrondissements d'une superficie et d'une population très inégales, sous prétexte que chaque arondissement a droit à un député au moins, on aboutit aux plus choquantes injustices. Tel député, comme celui de l'arrondissement de Barcelonnette, qui compte 3.446 électeurs inscrits, sera élu par 1478 suffrages, alors que le député de la 1re circonscription de Versailles, qui compte 36.472 électeurs inscrits, sera élu par 20.286 voix. Les deux députés n'en auront pas moins la même influence sur les destinées du pays.

Voici deux tableaux indiquant le nombre des électeurs inscrits dans deux groupes de circonscriptions éléctorales[1] :

1. Çet exemple est emprunté au rapport de M. Et. Flandin sur les

A	Électeurs	B	Électeurs
Puget-Théniers. .	6.805	Versailles (1re). .	36.472
Gex	6.564	Limoges (1re) . .	32.567
Briançon.	6.558	La Palisse (1re) .	32.557
Sisteron	6.096	Pontoise(2me) . .	32.426
Castellane	5.109	Sarlat.	31.254
Barcelonnette. . .	3.446	Angers (1re) . . .	31.200
TOTAL. . . .	34.578	TOTAL. . . .	196.476

Ainsi le groupe A nomme six députés avec 34 578 électeurs et la première circoncription de Versailles avec 36 472 électeurs n'en nomme qu'un seul. Avec 196 476 électeurs, le groupe B qui est près de six fois plus important que le groupe A nommera le même nombre de députés que ce dernier !

Des inégalités non moins étranges peuvent être relevées dans la délimitation des circonscriptions électorales d'un même département. C'est ainsi que, dans l'Hérault, la 1re circonscription de Béziers a 30 543 électeurs inscrits, alors que celle de Saint-Pons n'en a que 13 958. Dans le Nord, la 7e circonscription de Lille a 27 839 électeurs, alors que la 9e n'en a plus que 13 677. Dans l'Oise, la circonscription de Compiègne a 28 119 électeurs, alors que la 1re circonscription de Senlis n'en a que 13 457. Dans les Hautes-Pyrénées, Bagnères-de-Bigorre a 23 138 électeurs, et Argelès, 11 943. Dans le Rhône, la 5e circonscription de Lyon a 7 628 électeurs, et la 8e, 26 282. Dans la Savoie,

propositions de loi relatives à la Représentation Proportionnelle. Mais le tableau des arrondissements et le nombre des électeurs inscrits sont différents, car certaines circonscriptions ont été découpées d'une autre manière et, d'autre part, le nombre d'électeurs inscrits a également varié, depuis la publication de ce rapport.

Albertville a 10 168 électeurs et la 1re circonscription de Chambéry, 21 794. Dans la Seine, la 2e circonscription du 8e arrondissement a 7085 électeurs et la 2e circonscription du 18e arrondissement en a 26 926. Dans la Seine-Inférieure la 2e circonscription de Dieppe a 12 453 électeurs et la 2e circonscription du Havre en a 25 676. En Seine-et-Oise, Étampes a 12 334 électeurs et la 1re circoncription de Versailles, 36 472. Dans la Somme, Doullens a 14 368 électeurs et la 2e circonscription d'Amiens, 30 870. Dans le Vaucluse, Apt a 14 681 électeurs, et Avignon, 27 148. Dans la Vienne, Loudun a 12 346 électeurs, et Montmorillon, 21 623. Dans la Haute-Vienne, Saint-Yrieix a 15 211 électeurs, et la 1re circonscription de Limoges, 32 567. Dans l'Yonne, Avallon a 9 904 électeurs et Joigny, 26 675 ; etc.

Mais, a-t-on dit, on peut corriger certaines de ces inégalités en organisant la Représentation proportionnée. Comment, en prenant l'arrondissement pour base de la circonscription, parviendra-t-on à la délimiter d'une manière équitable? On aura beau réunir plusieurs arrondissements en un seul et découper les autres, on n'arrivera jamais à une péréquation satisfaisante. On n'aboutira qu'à des injustices nouvelles qui provoqueront des réclamations sans nombre.

Dans le système actuel, on accorde un député de plus à tout arrondissement dont le nombre des habitants excède 100 000. Un arrondissement qui a 99 999 habitants n'a qu'un député ; un arrondissement qui a 100 001 habitants en a deux. Aussi, est-il très rare que le recensement de la population soit exact. Quand il manque quelques habitants à un arrondissement,

pour lui donner droit à un siège de plus, on a bientôt fait d'ajouter quelques unités à la liste des étrangers qui ont séjourné dans un hôtel de la circonscription. Et lorsqu'il y a un intérêt politique à ne pas diviser l'arrondissement en deux circonscriptions, on ne se gêne pas non plus pour diminuer sur les feuilles de recensement le nombre des étrangers qui ont fait un séjour plus ou moins prolongé dans la circonscription. Mais on a fait mieux encore. Dans la précédente Chambre, on a été jusqu'à proposer de ne pas changer, pour les élections de 1910, la limitation des circonscriptions adoptée en 1906, sous prétexte que ces changements pourraient avantager l'opposition ou que certains députés sortants avaient intérêt au *statu quo.* Et sans la vive opposition du Président du Conseil, l'ancienne Chambre n'aurait pas hésité à violer la loi, en se bornant à ne pas discuter le projet délimitant les nouvelles circonscriptions avant les élections générales.

***

Le scrutin d'arrondissement présente d'autres anomalies non moins graves. Il aboutit, ou il peut du moins aboutir à une représentation du pays par la minorité des électeurs. En faisant le tolal des voix obtenues par l'ensemble des députés, on s'est aperçu que, sauf aux élections de 1877, le total des suffrages recueillis par les élus était inférieur au total des voix non représentées. Tandis que les élus représentent environ 45 p. 100 des électeurs, le nombre des électeurs non représentés atteint donc 55 p. 100.

Il est vrai que l'on compte, dans cette proportion

de 55 p. 100, les abstentionnistes qui ne sont guère intéressants, sauf dans les cas fortuits où ils sont dans l'impossibilité de voter. Mais il n'en résulte pas moins que la Chambre des députés peut ne représenter, avec le scrutin majoritaire, qu'une très faible majorité d'électeurs, sinon une minorité. Et quand elle est divisée, comme aujourd'hui, en huit groupes distincts, cela devient encore plus grave, car on ne sait plus du tout, on ne peut plus savoir quelle est la véritable majorité du pays. Et on peut d'autant moins le savoir que la plupart des élus ont bénéficié de majorités de coalition.

Mais il peut arriver, ce qui est pire, que la minorité du pays obtienne la majorité dans la Chambre des députés. Un parti peut réunir en effet 4 millions 500 mille suffrages dans l'ensemble des collèges (alors qu'un autre parti n'en a réuni que 4 millions) et se trouver cependant en minorité. Si le premier parti possède, par exemple, une très forte majorité dans 200 collèges et une très forte minorité dans 300, il n'aura que 200 sièges contre 300, malgré sa supériorité numérique sur le second. De même, le parti radical, bien qu'il ait la majorité relative dans la majorité des collèges, pourrait se trouver privé de toute représentation, dans ces collèges, si ses adversaires de droite et de gauche se coalisaient contre lui.

***

Le résultat d'une élection législative dépend très souvent, au scrutin d'arrondissement, d'un simple hasard; le déplacement de quelques suffrages suffirait,

dans bien des cas, à le modifier. Voici, d'après les statistiques officielles des élections de 1910, les résultats donnés par le scrutin d'arrondissement dans diverses circonscriptions [1] :

AISNE

SAINT-QUENTIN (2e circ.)

MM. Desjardins, *Lib.* . . . . . . 7 600 voix *Élu.*
Devraigne, *Soc.* . . . . . . 7 356 —

BASSES-ALPES

BARCELONNETTE

MM. Honnorat, *Rad.* . . . . . . 1 478 voix *Élu.*
Guyot de Villeneuve, *Lib.* 1 426 —

CASTELLANE

MM. Perchot, *Rad.* . . . . 2 040 voix *Élu.*
De Castellane, *Lib.* . . . . 1 745 —

SISTERON

MM. Joly, *Rad. ind.* . . . . . . 1 950 voix *Élu.*
V. Peytral, *Rad.* . . . . . 1 802 —

1. Ces chiffres sont empruntés au tableau des élections législatives de 1910 dressé par P. G. La Chesnais et Georges Lachapelle (chez G. Roustan). Les abréviations employées sont les suivants :
P. S. (parti socialiste); Rad. (radical); Rad. ind. (radical indépendant); A. R. D. (alliance républicaine démocratique); Progr. (progressite); lib. (libéral); cons. (conservateur).

HAUTES-ALPES

BRIANÇON

MM. Toy Riont, *Progr.* . . . . 2 783 voix *Élu.*
Merle, *A. R. D.* . . . . . . 2 655 —

EMBRUN

MM. Bonniard, *Progr.* . . . . 2 799 voix *Élu.*
Fourrat, *Rad. ind.* . . . 2 657 —

ALPES-MARITIMES

GRASSE (1re circ.)

MM. Fayssat, *A. R. D.* . . . . 4 630 voix *Élu.*
Ossola *Rad.* . . . . 3 129 —

GRASSE (2e circ.)

MM. Arimondy, *Rad. ind.* . . 4 464 voix *Élu*
Arago, *A. R. D.* . . . . . . 4 207 —

ARDÈCHE

TOURNON (1re circ.)

MM. Sauzet *Rad.* . . . . 11 023 voix *Élu.*
Gailhard-Bancel *Lib.* . . 10 762 —

ARDENNES

RETHEL

MM. Braibant. *Rad. ind.* . . . 5 763 voix *Élu.*
Sandrique *Rad.* . . . . . . 5 742 —

ARIÈGE

FOIX

MM. Delcassé, *A. R. D.* . . . . 9 419 voix *Élu.*
Lafagette, *Rad.* . . . . 9 120 —

AUBE

TROYES (2e circ.)

MM. Nicolas *P. S.*	5299 voix	*Élu.*
Lacotte *Soc ind.*	5110	—

AUDE

NARBONNE (2e circ.)

MM. Sarraut, *Rad.*	7623 voix	*Élu.*
Dr. Ferroul *P. S.*	7424	—

AVEYRON

RODEZ (1re circ.)

MM. Monsservin, *Progr.* . . .	7198 voix	*Élu.*
Raynaldy, *Rad.*	6886	—

SAINT-AFRIQUE

MM. Fournol, *Rad.*	7115 voix	*Élu.*
Saint-Yves, *Lib.*	6968	—

BOUCHES-DU-RHONE

MARSEILLE (6e circ.)

MM. Bouisson, *P. S.*	7690 voix	*Élu.*
Vidal, *Progr.*	7585	—

CALVADOS

VIRE

MM. Delafosse, *Cons.*	7862 voix	*Élu.*
Berger, *A. R. D.*	7742	—

CANTAL

AURILLAC

MM. Dr Fesq, *Progr.* . . . . 9798 voix *Élu.*
Rigal, *Rad.* . . . . 9427 —

MAURIAC

MM. Brun, *Rad.* . . . . 5831 voix *Élu.*
Fonteilles, *Progr.* . . . . . 5825 —

CHARENTE

ANGOULÊME (2e circ.)

MM. Poitou-Duplessy, *Lib.* . . . 8269 voix *Élu.*
Mulac, *A. R. D.* . . . . . . 7991 —

BARBEZIEUX

MM. J. Hennessy, *Lib.* . . . . . 6558 voix *Élu.*
Gérald, *A. R. D.* . . . . . 6388 —

CONFOLENS

MM. Babaud-Lacroze, *A. R.D.* . . 8565 voix *Élu.*
De Dampierre, *Cons.* . . . . 8443 —

CHARENTE-INFÉRIEURE

SAINT-JEAN D'ANGÉLY

MM. Réveillaud, *Rad.* . . . . . 9701 voix *Élu.*
Villeneau, *Lib.* . . . . 9676 —

CORSE

CORTÉ

MM. Adriani, *Rad.* . . . . 6112 voix *Élu.*
Gavini, *Rad. ind.* . . . . . 5946 —

DROME

DIE

MM. Long, *Soc. ind.* . . . . . 6 681 voix *Élu.*
Archimbaud, *Rad. ind.*. . 6 521 —

EURE

PONT-AUDEMER

MM. Legendre, *Lib.* . . . . . 6 636 voix *Élu*
Loriot, *A. R. D.* . . . . . 6 612 —

FINISTÈRE

CHATEAULIN (1re circ.)

MM. Danielou, *Lib.*. . . . . . 7 131 voix *Élu.*
Halleguen, *Rad.* . . . . . 7 030 —

GARD

NIMES (1re circ.)

MM. Fournier, *S. ind.* . . . . 8 129 voix *Élu.*
E. Magne, *Cons.* . . . . . 8 103 —

ALAIS (1re circ.)

MM. Devèze, *Soc. ind.*. . . . 6 951 voix *Élu.*
Cachin, *P. S.* . . . . . . 6 947 —

GIRONDE

BORDEAUX (6e circ.)

MM. Cassadou, *Lib.*. . . . . . 7 603 voix *Élu.*
Cazeaux-Cazalet, *A. R. D.* 7 555 —

INDRE

CHATEAUROUX (1re circ.)

MM. Patureau-Mirand, *Progr.* . 10069 voix *Élu.*
Bellier, *Rad. ind.* . . . . 9627 —

CHATEAUROUX (2e circ.)

MM. Cosnier, *Rad. ind.* . . . . . 6396 voix *Élu.*
de Barbançois, *Progr.* . . 6232 —

INDRE-ET-LOIRE

TOURS (1re circ.)

MM. R. Besnard, *Rad.* . . . . . 13578 voix *Élu.*
Drake, *Progr.* . . . . 13287 —

JURA

POLIGNY

MM. Ch. Dumont, *Rad.* . . . . . 7388 voix *Élu.*
Bouvet, *Lib.* . . . . 7068 —

LOIRE

MONTBRISON (1re circ.)

MM. Chialvo, *Progr.* . . . . . . 8947 voix *Élu.*
P. Robert, *Rad.* . . . . . 8928 —

MONTBRISON (2e circ.)

MM. Drivet, *Rad. ind.*. . . . . . 9324 voix *Élu.*
Ory, *Progr.* . . . . 9023 —

LOIRET

ORLÉANS (2e circ.)

MM.	H. Roy, *Rad.*	10531 voix	*Élu.*
	Darblay, *Lib.*	10351	—

MAINE-ET-LOIRE

ANGERS (2e circ.)

MM.	F. Bougère, *Cons.*	9088 voix	*Élu.*
	Abel Boutin, *A. R. D.* . .	8834	—

MEURTHE-ET-MOSELLE

BRIEY (2e circ.)

MM.	Grandjean, *Rad.*.	3827 voix	*Élu.*
	De Wendel, *Progr* . . .	3506	—

NIÈVRE

CHATEAU-CHINON

MM.	Heuzey, *Rad. ind.*	7940 voix	*Élu*
	Chandioux, *Rad.*	7673	—

ORNE

ALENÇON

MM.	Dariac, *A. R. D.*	7012 voix	*Élu.*
	de Levis Mirepoix, *Cons.* . .	6786	—

BASSES-PYRÉNÉES

PAU (2e circ.)

MM.	De Gontaut-Biron, *F. R.*	7043 voix	*Élu.*
	Chaperot, *Rad. ind.*	6939	—

HAUTES-PYRÉNÉES

TARBES (1re circ.)

MM. Dreyt, *Rad* . . . . 7668 voix *Élu.*
Jacomet, *A. R. D.* . . . . 7375 —

PYRÉNÉES-ORIENTALES

CÉRET

MM. Pujade, *Rad.* . . . . 5509 voix *Élu.*
D'Espie, *Soc. ind.* . . . . . 5207 —

PERPIGNAN (2e circ.)

MM. V. Dalbiez, *Rad.* . . . . . 6698 voix *Élu.*
Rameil, *Soc. ind.* . . . . . 6541 —

RHONE

LYON (6e circ.)

MM. Marietton *P. S.* . . . . . . 5270 voix *Élu.*
Renard *Rad.* . . . . 5089 —

LYON (7e circ.)

MM. Colliard, *Soc. ind.* . . . . . 5937 voix *Élu.*
Fougère, *Progr.* . . . . . . 5649 —

SAVOIE

SAINT-JEAN-DE-MAURIENNE

MM. Deléglise, *Rad.* . . . . . . 5316 voix *Élu.*
Vuillermet, *Rad. ind.* . . . 5019 —

HAUTE-SAVOIE

ANNECY

MM. Crolard, *Lib*. . . . . 10243 voix *Élu*.
Berthet, *Rad. ind*.. . . . . 10210 —

SEINE

PARIS, 5e arrondissement (1re circ.)

MM. Painlevé, *Rep. socialiste*. . 5126 voix *Élu*.
Auffray, *Lib*. . . . . 4882 —

PARIS, 10e arrondissement (1re circ.)

MM. Groussier, *P. S*. . . . . . 6724 voix *Élu*.
Rousset, *Cons*. . . . . . . 6512 —

PARIS, 11e arrondissement (1re circ.)

MM. H. Paté *A. R. D*. . . . . 4560 voix *Élu*.
Allemane, *P. S*. . . . . . 4553 —

PARIS, 12e arrondissement (2e circ.)

MM. Colly, *P. S*. . . . . 7473 voix *Élu*,
Le Foyer, *Rad*. . . . . . . 7216 —

PARIS, 17e arrondissement (2e circ.)

MM. J. Ménard *Lib* . . . . . . 5562 voix *Élu*.
Cosnard, *Rad* . . . . 5488 —

PARIS, 17e arrondissement (3e circ.)

MM. E. Roche. *Soc. ind*. . . . 5520 voix *Élu*.
P. Brousse P. S. . . . . . 5424 —

SCEAUX (5e circ.)

MM.	Nectoux, *P. S.*	9 878 voix	*Élu.*
	Valette, *Cons*	9 848	—

SEINE-ET-MARNE

MEAUX (2e circ.)

MM.	Lhoste, *P. S.*	5 328 voix	*Élu.*
	Lugol, *Progr*	5 239	—

MELUN

MM.	F. de Bostquénard, *Progr.*	8 420 voix	*Élu.*
	Delarue, *Rad. ind*	8 140	—

SEINE-ET-OISE

MANTES

MM.	Guesnier, *Progr.*	7 831 voix	*Élu.*
	Gaillard, *Rad.*	7 576	—

VAR

TOULON (1re circ.)

MM.	Abel, *Rad. ind.*	6 645 voix	*Élu.*
	Allard, *P. S.*.	6 522	—

VENDÉE

FONTENAY-LE-COMTE (1re circ.)

MM.	Veillat, *A. R. D.*	9 968 voix	*Élu.*
	E. de Fontaines, *Lib* . . .	9 954	—

LA ROCHE-SUR-YON (1re circ.)

MM.	Dr Lacombe, *A. R. D.* . .	9 796 voix	*Élu.*
	Villeneuve, *Lib.*	9 630	—

LES SABLES-D'OLONNE (1re circ.)

MM. Chailley, *Rad*. . . . . . 8693 voix *Élu*.
Bazire, *Lib*. . . . . 8551 —

VIENNE

CHATELLERAULT

MM. d'Argenson, *Progr*. . . . 8770 voix *Élu*.
Godet, *Rad*. . . . . 8428 —

HAUTE-VIENNE

SAINT-YRIEIX

MM. Nouhaud, *Rad. ind*. . . . 5704 voix *Élu*.
Marcel Roux, *Rad. ind*. . 5597 —

VOSGES

NEUFCHATEAU

MM. Cam. Picard, *Rad*. . . . 6456 voix *Élu*.
Henri Maljean, *Prog*. . . 6364 —

YONNE

AVALLON

MM. Gallot, *Rad*. . . . . . . 5202 voix *Élu*.
Ed. Pebeyre, *Progr*. . . . 5158 —

Les députés élus dans ces 67 circonscriptions n'ont triomphé, on le voit, que par des majorités ne dépassant guère 300 voix, en sorte qu'un déplacement de 150, de 100, ou même de quelques suffrages aurait suffi pour changer le résultat du scrutin. D'autres députés, tout en conservant une avance plus grande,

n'ont cependant échappé aux hasards du ballottage qu'en réunissant une très faible majorité sur l'ensemble des suffrages obtenus par leurs divers concurrents. Enfin, si l'on fait le total des députés élus par des majorités de moins de 600 voix, on arrive au chiffre de 150.

Ce n'est pas tout. Outre ces députés élus par des majorités absolues de si peu d'importance, il en est d'autres qui ne l'ont été, au second tour que par des majorités relatives, c'est-à-dire par la minorité des votants. Voici quelques-unes des circonscriptions où se sont produits ces résultats singuliers :

AIN. — NANTUA

MM. Chanal *Rad.*	5660	voix	*Élu.*
Boccard *Rad. ind*	5013	—	
Nicod *P. S.*	960	—	

ALLIER. — GANNAT

MM. Paturet, *Soc. ind.*	7047	voix	*Élu*
Desfretières, *Rad. ind.* . . .	6653	—	
Ranc, *P. S.*	2368	—	

BASSES-ALPES. — FORCALQUIER

MM. Andrieux, *Rad. ind* . . .	2926	voix	*Élu.*
Isoard, *Soc. ind.*	2900	—	
Bron, *P. S*	1092	—	

BASSES-ALPES. — SISTERON

MM. Joly, *Soc. ind.*	1950	voix	*Élu.*
Peytral, *Rad. ind.*	1802	—	
Massot, *Cons*	950	—	

CORRÈZE. — TULLE (2e circ.)

MM.	Tavé, *Rad.*	7 473 voix	*Élu.*
	Combastet, *Rad. ind.* . .	5 596	—
	Bussière, *Rad. ind.* . . .	2 860	—

DORDOGNE. — RIBÉRAC

MM.	Brunet, *Rad. ind.*	8 240 voix	*Élu.*
	Eymery, *Rad. ind*	4 842	—
	Pourteyron, *A. R. D.* . .	3 904	—

HAUTE-GARONNE. — TOULOUSE (1re circ.)

MM.	Bedouce, *P. S.*	7 694 voix	*Élu.*
	Feuga, *Rad.*	6 738	—
	Deffès, *Progr*	3 737	—

INDRE. — ISSOUDUN

MM.	Dufour, *P. S.*	5 675 voix	*Élu.*
	Guilpin, *A. R. D.*	4 485	—
	Dumont, *Rad ind*	2 392	—

ISÈRE. — SAINT-MARCELLIN

MM.	Dubarle, *Lib.*	6 350 voix	*Élu.*
	Chenavaz, *Rad.*	6 224	—
	Buisset, *P. S.*	6 198	—

LOIRET. — MONTARGIS

MM.	Vazeille, *Rad*	8 950 voix	*Élu*
	Weil, *Rad.*	8 205	—
	Germain, *Cons.*	3 256	—

LOIRE-ET-CHER. — VENDÔME

MM.	Rivière, *Soc. ind.*	8111 voix	*Élu.*
	Berger, *A. R. D*	7146	—
	Barillet, *Lib*	4537	—

MORBIHAN. — LORIENT (1re circ.)

MM.	Mail, *Rad. ind*	5366 voix	*Élu.*
	Guieysse, *Rad*	4662	—
	Sévène, *Lib*	3889	—

PAS-DE-CALAIS. — ARRAS

MM.	Briquet, *P. S.*	9521 voix	*Élu.*
	Rose, *Lib.*	9371	—
	Caron, *Rad. ind*	3977	—

PUY-DE-DOME. — ISSOIRE

MM.	Python, *Rad. ind.*	10007 voix	*Élu.*
	Vigier, *Rad*	7219	—
	Giraud, *Rad*	4508	—

PYRÉNÉES-ORIENTALES. — PERPIGNAN (1re circ.)

MM.	Manaut, *Rad*	5770 voix	*Élu.*
	Deslinières, *P. S*	5229	—
	de Balanda, *Cons*	1593	—

SEINE. — SAINT-DENIS (3e circ.)

MM.	Meslier, *P. S*	7978 voix	*Élu.*
	Bokanowsky, *Rad. ind* . .	6869	—
	Gautherot, *Cons*	1691	—

SEINE. — SAINT-DENIS (6e circ.)

MM. Dubois, *Progr.*	5865	voix	*Élu.*
Ducos de la Haille, *P. S.*	5516	—	
Féron, *Rad.*	1736	—	

SEINE. — SCEAUX (2e circ.)

MM. Albert Thomas, *P. S.*	7286	voix	*Élu.*
Adolphe Chéron, *Rad. ind.*	5400	—	
Daboncourt. *Lib.*	2277	—	

TARN. — GAILLAC

MM. Sabin, *P. S.*	6964	voix	*Élu.*
Favarel, *Rad.*	4779	—	
Cavalié, *Lib.*	3693	—	

VAUCLUSE. — CARPENTRAS

MM. Guichard, *Rad. ind.*	5404	voix	*Élu.*
des Isnards, *Lib.*	4753	—	
Maigre, *P. S.*	1772	—	

Ainsi, certains députés ne sont élus que par des majorités infimes et certains autres ne le sont même que par des minorités.

Quel peut être l'état d'âme d'un représentant du Suffrage universel dont le mandat est aussi précaire? Que le pourra être son indépendance vis-à-vis du pouvoir dont le moindre effort suffira pour lui faire perdre son siège, ou vis-à-vis de quelques électeurs influents dont l'hostilité pourra provoquer plus tard sa défaite? Il ne sera point libre de ses votes, et il ne

pourra exercer aucun de ses devoirs de contrôle. Chaque fois que surgira le moindre conflit entre l'intérêt particulier de sa circonscription et l'intérêt général du pays, il n'hésitera pas à sacrifier celui-ci à celui-là, afin de ne point accroître le nombre de ses adversaires. A dire vrai, la situation de beaucoup de ses collègues, élus par des majorités plus fortes, mais dues à des causes accidentelles ou à des coalitions de circonstance, cette situation ne sera pas sensiblement meilleure. La plupart des élus du scrutin d'arrondissement sont prisonniers de leur origine. Au lieu de contrôler le pouvoir, ils restent sous sa dépendance et ils obéissent aux volontés des ministres, au lieu de surveiller leurs actes.

Enfin, si le scrutin d'arrondissement sacrifie parfois les droits des majorités, il sacrifie toujours ceux des minorités, en les condamnant à être privées de toute représentation, même si elles obtiennent un nombre de suffrages sensiblement égal à ceux qu'ont réunis leurs adversaires. Sans doute les minorités non représentées de certains arrondissements pourront trouver, parmi les élus de certains autres, des défenseurs de leurs idées et de leurs intérêts. Mais cette représentation de fait n'a aucun rapport avec la représentation de droit qui appartient à tous les groupes d'électeurs.

« La représentation donnée aux minorités par le scrutin d'arrondissement, a fort justement expliqué M. Fernand Faure[1], est incertaine et arbitraire. Toute

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 sept. 1910.

idée de justice en est exclue. C'est du hasard seul qu'on l'attend. Il faudrait, pour que l'on dût s'en contenter, démontrer l'impossibilité de découvrir un autre mode de procéder plus juste et plus sûr à la fois. Or, cette impossibilité n'existe pas. L'expérience faite dans un certain nombre de pays différents ne laisse aucun doute à cet égard. Le plus défectueux es systèmes de représentation des minorités est encore de beaucoup supérieur au scrutin d'arrondissement. Pourquoi se résigner à un état de fait, quand il s'agit de l'organisation du suffrage universel et de l'exercice de la Souveraineté nationale? N'est-il pas étrange, en vérité, qu'une pareille question doive être posée à des républicains et des démocrates qui ne cessent de se réclamer de l'idée de justice et de l'idée d'égalité ? »

Nous expliquons à notre tour dans le chapitre suivant, que, d'après la définition même du Suffrage universel, les minorités ont les mêmes droits que les majorités à être représentées proportionnellement à leurs forces électorales et que chaque suffrage doit avoir la même valeur représentative sous un régime d'égalité politique. Or, avec le scrutin uninominal, cette égalité est impossible à atteindre.

CHAPITRE III

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE DES PARTIS POLITIQUES

La R. P. est le complément nécessaire du Suffrage Universel. — Réponse aux diverses objections de ses adversaires. — Ces objections souvent contradictoires s'appliquent plutôt au scrutin d'arrondissement. — Le droit de décision et le droit de représentation. — La R. P. a pour objet d'améliorer le régime parlementaire et de fortifier la République.

La R.P. a pour objet d'assurer à chaque parti politique une représentation proportionnelle à sa force numérique et d'associer ainsi tous les électeurs à l'exercice réel de la Souveraineté [nationale. Elle organise le gouvernement de la démocratie par toute la démocratie également représentée. Elle est le complément logique du Suffrage Universel dont Lamartine a donné la définition que voici : « Le droit est égal pour tous les citoyens et il est absolu. Aucun citoyen ne peut dire à l'autre : je suis plus souverain que toi ! » Pour que ce principe soit appliqué, pour que l'égalité des électeurs soit absolue, il faut nécessairement que la valeur représentative de chaque suffrage soit la

même, que le vote d'un électeur radical ait la même valeur que celui d'un électeur socialiste ou d'un électeur modéré, et réciproquement. Or il est clair que ce résultat ne peut être atteint qu'en attribuant à chaque fraction importante du Corps électoral une représentation proportionnelle au nombre de voix dont elle dispose, et non en décidant que la majorité des électeurs sera seule représentée dans chacune des circonscriptions.

L'exercice de la Souveraineté nationale ne peut être équitablement réglé qu'en s'inspirant de ce principe de justice que chaque citoyen, que chaque électeur a les mêmes droits à être représenté. L'importance de la représentation de chaque groupe d'électeurs doit se mesurer à l'importance de chaque groupement. Si le parti socialiste a obtenu 50 000 voix, le parti radical 100 000, le parti moderé 60 000, le parti de droite 40 000, lorsqu'il y a 25 députés à nommer, le premier parti aura droit, par conséquent, à 5 sièges, le second à 10, le troisième à 6 et le quatrième à 4. Si, au contraire, tous les sièges doivent revenir à la majorité et, s'il y a lieu par conséquent à un second tour de scrutin, c'est le hasard des coalitions qui décidera de la victoire. En s'unissant contre les radicaux, les socialistes, les modérés et la droite priveront de toute représentation le parti qui possède la majorité relative. Au lieu d'obtenir 10 sièges, le parti radical n'en aura aucun.

Personne n'a soutenu, du reste, que la R. P. fût contraire aux principes de justice et d'égalité politiques qui sont la raison d'être d'un régime démocratique. Mais, sans l'attaquer directement, on a pré-

tendu qu'elle était une conception chimérique et de nature à provoquer un véritable gâchis électoral. L'un des adversaires les plus vigoureux de la R. P. a présenté ses arguments dans les termes que voici:

« Nous condamnons la Représentation, dite Proportionnelle, parce qu'elle répugne à la clarté de l'esprit français ; parce qu'elle compromet cette formation de majorités assez solidement établies pour gouverner, qui est la première nécessité du régime représentatif; parce qu'elle tend à disperser les partis, et à empêcher les concentrations fécondes, indispensables aux œuvres de réforme; parce que, dans ses manœuvres, uniquement prête aux complications, elle risque de mettre ouvertement aux prises les candidats du même parti, ou de faire décapiter les listes de chaque opinion par ses adversaires; parce que l'expérience qui en a été faite ailleurs, montre qu'elle n'est pas véritablement proportionnelle; parce qu'enfin elle menace, elle diminue l'autorité du Suffrage Universel, non seulement par le silence qu'elle lui impose pendant toute la durée de la législature, mais encore et surtout, en l'asservissant aux listes qu'on lui avait préparées, et risque ainsi de substituer aux larges inspirations des masses populaires, la domination des coteries [1]. »

Ces objections très clairement résumées se retrouvent dans la plupart des discours prononcés contre la R. P. par M. Émile Combes, par M. J. Breton, et par M. Léon Bourgeois. Mais ne s'appliqueraient-

1. Discours prononcé par M. Camille Pelletan, le 16 juin 1910, en prenant possession du siège de président du groupe de défense républicaine contre la campagne proportionnaliste.

elles pas, plus justement, au mode de scrutin uninominal qui est aujourd'hui en vigueur?

Est-il vrai de dire que la R. P. « répugne à la clarté de l'esprit francais » ? Il est au contraire très simple de concevoir que, dans un collège où il y a plusieurs députés à élire, chaque parti aura droit à un nombre de sièges proportionnel au nombre des électeurs de ce parti. Ce qui est absurde, c'est de décider que, dans un collège de 100 000 électeurs, ayant 10 députés à nommer, 50 001 auront droit à 10 sièges et 49 999 n'auront droit à aucun. Mais veut-on faire ici allusion aux complications de certains systèmes proportionnalistes pour la répartition des sièges? En examinant plus loin les diverses méthodes de calcul qui ont été proposées, nous démontrerons qu'aucune n'offre une bien grande complication, et que certaines offrent même beaucoup plus de simplicité, au point de vue du dépouillement, que le scrutin de liste pur et simple avec faculté de panachage qui est pratiqué dans les élections municipales.

Est-il plus exact de soutenir que la R. P. ne permet pas de former des majorités parlementaires? Mais elle fonctionne en Belgique, depuis dix ans, et, depuis dix ans, le même parti est au pouvoir, parce qu'il a pu conserver la majorité.

En France, depuis quarante années, il n'y a jamais eu, au contraire, de majorité parlementaire et, tant que subsistera le scrutin uninominal, il ne pourra pas y en avoir [1].

1. Dans l'appel qu'il adressait aux électeurs le 15 avril 1910, le Co-

Quel est, en effet, le ministère qui a pu, pendant ce long intervalle, s'appuyer sur une majorité unie et homogène? Les cabinets radicaux ont gouverné tantôt avec le concours des socialistes, tantôt avec l'appui des modérés. Les cabinets modérés ont gouverné tantôt avec le concours des radicaux, tantôt avec l'appui de la droite. La Chambre actuelle comprend-elle une majorité? Non, puisqu'elle est divisée en huit groupes distincts, le groupe Socialiste unifié; legroupe des Républicains socialistes; le groupe Républicain radical-socialiste; le groupe Républicain radical; le groupe de l'Union Démocratique; le groupe Progressiste; le groupe de l'Action Libérale populaire; le groupe de la Droite. Tout le monde reconnnaît qu'il n'y a point de majorité, mais plusieurs majorités possibles; que toutes les combinaisons ministérielles allant du centre à l'Extrême-gauche pour-

mité Républicain de la R. P. s'exprimait dans les termes que voici :

« On vous dira que la Réforme Électorale, en multipliant dans la Chambre les groupes et les sous-groupes, rendra impossible la formation d'une majorité compacte et, par suite, le fonctionnement du gouvernement parlementaire. Les gens qui vous tiendront ce langage oublient que, sous le régime du scrutin d'arrondissement, jamais on n'a vu exister cette majorité homogène, permanente et ferme dont ils affectent de redouter la disparition. Les ministères, quels qu'ils soient, ont dû s'appuyer, pour vivre, sur des coalitions d'intérêts sans cesse variables, et leur composition même s'en est ressentie. Formés des éléments les plus divers, ils ont vécu au jour le jour sans exercer sur la Chambre cette direction suivie et vigoureuse qui est la marque d'un véritable cabinet parlementaire. En favorisant la création de grands partis politiques, la Représentation Proportionnelle n'affaiblira pas le pouvoir; elle le placera dans les conditions normales qui lui manquent aujourd'hui : elle réalisera ce qui doit être le régime de toute démocratie libre : diversité dans les assemblées électives qui délibèrent; unité dans le Gouvernement, qui émane de la majorité de ces assemblées et qui agit sous leur contrôle. »

ront subsister pendant un délai plus ou moins long.

Sans doute il est possible que, avec la R. P., comme avec le scrutin d'arrondissement, aucun parti ne sorte vainqueur des élections. et ne possède la majorité dans la Chambre des Députés. Mais, dans ce cas, qu'arrivera-t-il? Les partis les plus voisins se mettront d'accord pour former une majorité parlementaire et soutenir un cabinet de concentration. Et cette entente sera plus aisée qu'à l'heure actuelle[1]. Elle pourra se faire, loyalement et au grand jour, sur les réformes les plus urgentes à accomplir et sur l'administration générale du pays. On sait que, sous le régime de l'anarchie et de la corruption électorales dont tout le monde se plaint aujourd'hui, l'union s'établit d'une manière bien différente. L'exercice du pouvoir ayant pour principal objet de satisfaire des ambitions individuelles et de pratiquer la candidature officielle, on cherche moins à faire triompher un programme qu'à donner à chaque groupe une part d'influence dans la nomination des fonctionnaires. Le cabinet ainsi constitué s'efforce de conserver une majorité en accordant des « faveurs » aux députés qui votent pour lui.

1. Les coalitions sont naturelles dans le système parlementaire moderne qui ne suppose pas seulement une minorité chargée de critiquer, mais aussi des transactions continuelles entre les diverses parties de la majorité. Ces coalitions parlementaires sont quelque chose de bien différent des coalitions électorales. Elles sont publiques. Elles sont essentiellement questions de politique générale, sur lesquelles l'électeur juge les partis. Elles sont une partie importante de la méthode de gouvernement des parlements. Rien de plus légitime et de plus naturel. Dans le Parlement, elles sont à leur place. (P. G. La Chesnais. — *La représentation proportionnelle et les partis politiques*, Paris, 1904, chez Cornély et C[ie]).

C'est le scrutin uninominal, et non la R. P., qui « tend à disperser les partis et à empêcher les concentrations fécondes, indispensables aux œuvres de réforme ». Est-ce que, aux dernières élections, les partis ou plutôt les groupes ne se sont pas multipliés sans mesure? N'avons-nous pas vu surgir des candidats qui se proclamaient « indépendants » et qui se bornaient à attaquer leurs adversaires sans dire ce qu'ils voulaient eux-mêmes? N'y a-t-il pas eu des « dissidents dans la plupart des partis? Quant « aux concentrations fécondes, indispensables aux œuvres de réforme », elles pourront se faire, dans le Parlement, après des élections qui auront eu lieu sur des programmes définis. Elles sont impossibles ou éphémères sous un régime électif qui condamne les députés à rendre des services individuels, et par suite à former, non des « concentrations fécondes», mais des syndicats électoraux, et à soutenir un cabinet quel qu'il soit à la condition que ce cabinet les aide à satisfaire leur clientèle. Il est non moins inexact de prétendre que la R. P., « dans ses manœuvres, uniquement prête aux complications, risque de mettre ouvertement aux prises les candidats du même parti, ou de faire décapiter les listes de chaque opinion par ses adversaires. » Aucune manœuvre électorale n'est possible au contraire avec la R. P. si l'on interdit le panachage, et les chefs de parti seront toujours assurés de la victoire si leurs troupes sont assez nombreuses pour atteindre le quotient électoral.

Les adversaires d'un parti auront mieux à faire que de chercher, d'ailleurs vainement, à décapiter la liste de ce parti ; ils voteront pour la liste dont les candi-

dats représentent leurs idées, parce qu'ils auront la certitude, sauf s'ils ne forment qu'une minorité infime, de faire triompher un ou plusieurs de ces candidats. En revanche, rien n'est plus simple, avec le scrutin d'arrondissement, que de se débarrasser d'un adversaire gênant ; il suffit de voter pour celui de ses concurrents qui peut le plus aisément réunir une majorité de coalition. C'est ainsi que M. Brisson aurait été battu à Marseille, si les modérés avaient voté pour son concurrent socialiste. D'autre part, est-ce que M. Jaurès, M. Jules Guesde, M. Ribot, M. René Goblet, M. Clemenceau, M. Albert de Mun, M. Jacques Piou, Jules Ferry et Gambetta lui-même n'ont pas succombé dans les élections au scrutin d'arrondissement? Est-ce que, pour se garantir des surprises et des coalitions électorales, beaucoup de chefs de parti ne préfèrent pas solliciter un mandat de sénateur que de continuer à siéger dans la Chambre des députés?

« L'expérience de la R. P., qui a été faite ailleurs, disent encore les partisans du scrutin d'arrondissement, montre qu'elle n'est pas véritablement proportionnelle. » Sans doute les libéraux et les socialistes n'obtiennent pas, en Belgique, tous les sièges auxquels leur donne droit leur force numérique. Le système pratiqué chez nos voisins avantage légèrement le parti catholique [1], mais le scrutin majoritaire serait encore plus avantageux pour le parti au pouvoir. Au surplus, les erreurs qui se produisent dans le système proportionnaliste belge sont faciles à corriger. C'est ce que

1. Voir plus loin le chapitre intitulé les élections en Belgique.

demandent à la fois les proportionnalistes belges et les proportionnalistes français. Il est absurde de confondre l'application de la R. P. avec l'application d'un système qui ne peut donner des résultats satisfaisants que dans des circonscriptions d'une certaine étendue, ayant 7, 9 ou 11 députés à élire, et non 2 ou 3, comme en Belgique.

Le dernier argument des adversaires de la R. P. n'est pas plus solide que les précédents. « Elle menace, elle diminue, disent-ils, l'autorité du Suffrage Universel, non seulement par le silence qu'elle lui impose pendant toute la durée de la législature, mais encore et surtout en l'asservissant aux listes qu'on lui aurait préparées et elle risque ainsi de substituer, aux larges aspirations des masses populaires, la domination des coteries. » Il ne semble guère que l'autorité du Suffrage Universel puisse être diminuée par la suppression des élections partielles, qui dépendent d'ailleurs du décès ou de la démission d'un député, c'est-à-dire d'un hasard. Il est au contraire plus logique que le Suffrage Universel ne se prononce qu'une fois, aux mêmes intervalles assez rapprochés, quatre ans, par exemple, et que, lorsqu'un député cesse de remplir son mandat, il soit remplacé par celui des candidats du même parti qui a obtenu, après lui, le plus grand nombre de suffrages. Les élections partielles offrent de sérieux inconvénients sous un régime électoral qui entraîne des campagnes assez dures et fort coûteuses. Lorsqu'elles ont lieu dans la dernière année d'une législature, elles n'offrent qu'un intérêt médiocre et les candidats les plus qualifiés refusent parfois d'y prendre part.

Examinons enfin si le grief si souvent invoqué contre la R. P. « d'asservir le Suffrage universel aux listes qu'on lui a préparées » est vraiment fondé, et si elle doit substituer « aux larges aspirations des masses populaires la domination des coteries. » L'asservissement du Suffrage Universel ne laisse rien à désirer, à l'heure présente, sous le régime du scrutin uninominal et les électeurs n'ont aucun moyen d'échapper à la domination des coteries. Sans doute ils peuvent opposer un ou plusieurs candidats à celui qu'on veut leur imposer. Mais si leurs candidats n'ont aucune chance de succès, ils perdront leur temps et leurs votes. Alors ils se résigneront à s'abstenir ou à fausser le résultat de l'élection en votant pour un candidat dont ils réprouvent les idées, mais dont ils préfèrent le succès à celui de son principal concurrent. Dans la plupart des cas, ils devront par suite avoir recours à une manœuvre pour échapper à la domination d'un comité sans mandat. Et c'est précisément ce qu'ils ont fait aux élections de 1910 où des coalitions se sont formées au second tour, et souvent même au premier, contre les députés sortants. Au lieu de présenter des candidats, les opposants ont jugé préférable de voter pour des « radicaux de rechange » ou même pour des socialistes. Il n'avaient que ce moyen de mettre en échec des adversaires qui prétendaient rendre inutile l'exercice de leur droit de vote. Ils se sont vengés de la tyrannie qu'on persistait à vouloir leur imposer en favorisant l'élection d'un candidat qui n'était pas celui du comité local, du préfet ou du sous-préfet. Sous le régime du scrutin d'arrondissement, le Suffrage Universel est donc très souvent condamné soit à subir

une domination détestée, soit à recourir à des manœuvres et à des coalitions blâmables, s'il veut s'affranchir à tout prix de la tyrannie des comités et des fonctionnaires asservis eux-mêmes par les candidats officiels. Il n'y a point place pour « les larges aspirations des masses populaires » ; il n'y a place que pour des rivalités de personnes, des luttes de coteries et de clocher.

Pour affranchir le Suffrage Universel, il faut sans doute assurer la sincérité, la liberté et le secret du vote par des lois appropriées. Mais il faut, en outre, substituer à l'omnipotence actuelle des groupements locaux l'initiative des larges associations de parti ; remplacer les comités irresponsables des chefs-lieux d'arrondissement par de véritables associations politiques, qui recruteront des adhérents dans toutes les circonscriptions, qui les inviteront à choisir leurs candidats et les aideront à les faire triompher. Sous le régime de la R. P., les électeurs ne seront nullement contraints de voter pour les listes préparées par les candidats ou par leurs amis : ils auront le choix entre les listes de parti qui seront dressées par les adhérents de chaque parti réunis en congrès ; ils pourront indiquer leurs préférences pour l'un ou pour plusieurs des candidats de chaque liste, avec la certitude, s'ils sont assez nombreux, de faire triompher au moins un des candidats de leur opinion. N'ayant aucun intérêt à faire des coalitions, il n'en feront pas. Au lieu de voter contre quelqu'un, ils voteront nécessairement pour quelqu'un, pour un programme et pour l'homme qu'ils jugeront le plus capable de le défendre.

Loin d'avoir une puissance souveraine, les comités locaux dont on redoute aujourd'hui la tyrannie seront noyés dans la masse des adhérents du parti. Ils n'auront pas d'autre influence que celle qu'ils obtiendront du concours volontaire des autres membres de l'organisation à laquelle ils seront contraints de se rattacher. C'est le parti lui-même, par l'entremise de délégués autorisés, qui choisira ses candidats et qui dressera ses listes. S'il ne s'appuie que sur une infime minorité, sur une coterie locale, il sera sans force et sans prestige et voué, par suite, à la défaite.

Des objections de même nature avaient été faites, en Belgique, à la R. P., quand elle a été proposée par le cabinet de Smedt de Naeyer en 1899. La minorité de la commission sénatoriale avait demandé que la protestation suivante fût insérée dans le rapport : « La R.P. sacrifie la liberté des électeurs, en livrant aux associations, qui n'ont aucun caractère légal, une puissance exagérée ; surtout elle entravera la marche régulière du gouvernement en compromettant l'existence des majorités. » La liberté des électeurs est infiniment mieux garantie en Belgique avec la R. P. qu'elle ne l'est en France avec le scrutin d'arrondissement et, en ce qui touche le défaut qu'on lui attribuait de compromettre l'existence des majorités, il ne s'est guère manifesté, car, depuis dix ans, si la majorité catholique a diminué, elle n'en est pas moins restée assez forte pour soutenir des cabinets du même parti.

La principale objection des adversaires de la R. P. ayant été de la sorte démentie par les faits, on en a soulevé une autre, d'ailleurs contradictoire. Ne pou-

vant plus dire que la R. P. favorisait l'émiettement des partis, on a soutenu qu'elle consolidait beaucoup trop les majorités, qu'elle provoquait leur « clichage » et leur permettait de se maintenir indéfiniment au pouvoir. Cette affirmation ne se concilie guère avec la précédente ; comment un système électoral pourrait-il à la fois émietter les partis, provoquer des coalitions et mettre les majorités à l'abri des surprises? La vérité est que la R. P. reflète exactement les mouvements de l'opinion qui sont en général assez lents à se produire. On peut donc soutenir qu'elle est favorable aux majorités disciplinées qui, d'une élection à l'autre, pourront sans doute perdre des sièges, mais qui n'en conserveront pas moins le pouvoir, si elles restent d'une force suffisante. C'est également ce qui s'est produit en Belgique, où la majorité catholique a diminué, depuis dix ans, mais où elle est encore de six voix dans la Chambre des Représentants.

Les observations qui précèdent nous paraissent répondre aux autres objections présentées contre la R. P. soit par M. Esmein, professeur à l'Université de Paris, soit par M. Gabriel Hanotaux, ancien ministre des affaires étrangères. La nécessité du principe majoritaire s'impose, selon ces deux écrivains, dans les élections comme dans le Parlement et il serait illogique, d'après eux, d'accorder aux minorités des droits particuliers à être représentées, alors que, dans tout régime représentatif, c'est la majorité qui décide et qui gouverne.

Mais personne n'a jamais contesté que la majorité dût décider et gouverner. Encore faut-il constater,

par un mode de représentation loyal, l'existence certaine de cette majorité. Or le scrutin d'arrondissement ne le permet pas. En outre, on a souvent fait remarquer qu'il fallait distinguer entre le droit de décision qui appartient à la majorité parlementaire et le droit de représentation qui appartient à tous les citoyens. Le Suffrage Universel n'a pas été établi pour décider si tel ou tel groupe parlementaire aura la totalité de la représentation dans un collège électoral; il a été institué pour permettre à tous les citoyens d'exercer leur part de souveraineté et dans le dessein, non de favoriser tel ou tel gouvernement, mais de faire prévaloir la volonté souveraine de la nation.

Pour que cette volonté puisse se manifester, il faut lui en donner les moyens, au lieu de chercher à maintenir des majorités parlementaires par des méthodes artificielles, contraires au bon sens et à l'équité. Les gouvernements monarchiques, qui l'ont tenté, ont dû subir les conséquences des fautes qu'ils avaient commises en organisant à leur profit une fausse représentation nationale. Mais un régime démocratique doit régler l'exercice de la souveraineté populaire de telle sorte qu'il soit à l'abri de toute contestation et ne provoque aucune injustice. Et il ne sera fort qu'à la condition de s'appuyer sur l'adhésion réfléchie et sincèrement exprimée du Suffrage Universel.

Il n'est point douteux que, pour ce motif, la R. P. fortifie la République, au lieu de l'affaiblir. Dans son rapport du 3 mars 1909, M. Varenne soutient cette opinion avec beaucoup de vigueur et voici dans quels

termes il répond sur ce point aux adversaires de la réforme :

Avant de conclure, et pour ne pas être accusés d'avoir voulu éluder les difficultés les plus graves, il nous faut envisager l'objection capitale, le grief essentiel, à savoir que la Représentations proportionnelle aurait pour effet de modifier très sensiblement les positions et les forces des partis à la Chambre, et, pour tout dire d'un mot, de faire perdre un grand nombre de sièges à la majorité actuelle.

L'objection vaut qu'on s'y arrête. Partisans convaincus d'une réforme qui réalisera la justice électorale dans ce pays, nous hésiterions à la tenter si elle devait amener un bouleversement politique en livrant le pouvoir aux partis de conservation.

Mais où a-t-on vu que la Représentation proportionnelle dût nécessairement renverser la majorité ? S'il en était ainsi, il faudrait donc avouer que la représentation nationale ne répond pas aux vues du pays et que la majorité actuelle ne représente pas la majorité des électeurs. Quel est le républicain qui oserait soutenir une pareille affirmation ?

Et sur quoi se fonderait-on pour prétendre que la réforme proposée par nous aura pour conséquence inévitable de décimer la 'gauche de notre Assemblée ? Sur les chiffres du dernier scrutin ? On a essayé de le faire. Mais ils ne peuvent apporter à cet égard aucun élément sérieux de comparaison ? Dans un certain nombre de circonscriptions, la plupart représentées par des conservateurs, le député sortant a été réélu sans concurrent, et les électeurs qui se sont abstenus auraient voté au scrutin de liste pour des candidats de leur opinion, auxquels notre système eût attribué des sièges. On ne peut donc tirer argument de chiffres aussi incomplets. Dira-

t-on qu'il y avait des départements, en assez grand nombre, où les partis de gauche détiennent tous les sièges et que dans ceux-là nécessairement la minorité de droite en reprendrait quelques-uns? Mais, par contre, dans d'autres régions, ce sont les partis de gauche qui sont en minorité et ne sont pas représentés selon leurs forces.

Comment comparer d'ailleurs le mode actuel de scrutin, où l'élément personnel tient la première place, où l'électeur vote pour un homme plutôt que pour une idée, et le scrutin de liste où les personnalités disparaissent devant les principes et les programmes?

Si la France est républicaine, — et qui en douterait? — si le Suffrage Universel est de plus en plus porté vers les partis de réformes, — et cela est évident — pourquoi une représentation plus exacte de ses aspirations conduirait-elle à un recul?

La Représentation proportionnelle appliquée au scrutin de liste doit avoir au contraire pour effet certain de ramener à leur plus petite amplitude les mouvements de l'opinion. Un brusque et complet revirement du Suffrage Universel devient impossible.

Le scrutin de liste corrigé par la Représentation proportionnelle n'avantage aucun parti; il est le régulateur de tous. Il les oblige à n'arriver qu'à leur heure et leur permet de ne disparaître qu'à leur heure. Il consolide les majorités qui ont la faveur du Suffrage Universel, et si elles viennent à la perdre, il ne les oblige à décroître que lentement, dans la mesure exacte des progrès accomplis par les minorités.

La majorité républicaine peut donc accueillir sans inquiétude la réforme que nous lui offrons. La République ne sera pas mise en péril. Elle sera au contraire fortifiée. Le régime parlementaire, discrédité par les abus d'un système électoral grossier et inique, retrou-

vera bientôt son prestige. La démocratie, que les pratiques dangereures de la politique de clientèle ont fait dévier de ses principes, pourra entreprendre les réformes organiques nécessaires à son évolution. Délivrés de la servitude souvent humiliante que leur impose l'origine de leur mandat, les élus du Suffrage Universel auront plus de liberté d'esprit pour se consacrer à leur fonction, qui devrait être la plus haute et la plus enviable, et dont nos mœurs politiques ont singulièrement abaissé le caractère et terni l'éclat.

La réforme électorale, telle que nous la comprenons, est sans doute la plus hardie et la plus profonde de toutes celles qui aient été tentées sur ce terrain depuis la fondation de la République. Elle vise à mettre fin aux luttes mesquines de la politique de clocher, à organiser les partis politiques, à ramener l'ordre et la cohésion dans les majorités parlementaires, à compléter l'éducation du Suffrage Universel, à donner enfin à notre démocratie un instrument solide et souple à la fois de progrès politique et social.

CHAPITRE IV

L'ORGANISATION DES PARTIS

Il n'y a point de régime parlementaire, s'il n'y a point de partis organisés et disciplinés. — Tentatives d'organisation des cinq principaux partis. — Les causes de leur impuissance. — La R. P. favorisera les associations nationales de partis. — L'honneur du régime parlementaire est lié à la Réforme électorale.

L'application du régime parlementaire nécessite impérieusement une organisation et une discipline des partis. Dans les pays où cette organisation et cette discipline existent, comme en Angleterre et en Belgique, le parlementarisme est loyalement et sérieusement appliqué ; dans les pays où elles n'existent pas, comme l'Italie, l'Espagne ou la Grèce, les querelles et les ambitions individuelles, les manœuvres et les intrigues de couloir remplacent le régime de sincérité et de libre discussion que doit être le régime parlementaire.

Pour les mêmes raisons, nous avons en France un régime qui n'est que la caricature du parlementarisme, Notre Chambre des députés se divise en huit

groupes distincts et disparates, et ces groupes tantôt s'unissent pour soutenir un gouvernement, tantôt se divisent pour le combattre. Pour se maintenir au pouvoir, le ministère en fonctions a d'ailleurs la ressource de s'appuyer sur des majorités différentes, tantôt plus à droite et tantôt plus à gauche ; il peut aussi former un « bloc » entre certains groupes par la promesse de respecter le syndicat électoral qu'ils ont formé et le soutenir grâce à l'appui persistant qu'il accordera dans les arrondissements aux membres du syndicat. Impuissants à s'organiser ou, pour mieux dire, préférant rester à l'état inorganique, les groupes de la majorité ministérielle sont bien obligés d'abandonner au ministère le soin de les défendre dans les élections par l'entremise de ses fonctionnaires et par les nombreux moyens d'influence dont il dispose. Le concours qu'un député de la majorité apporte ainsi au gouvernement est en quelque sorte un marché ; il s'appuie sur un échange de services et non sur une communauté de programme.

Quant à l'opposition, elle recule, effrayée, devant la puissance que donne à ses adversaires le bénéfice de la candidature officielle ; à quoi bon combattre dans le Parlement, quand on a la certitude d'être vaincu dans le pays? Il n'y a d'opposition chez nous que lorsque les groupes radicaux-socialistes et socialistes se détachent de la majorité ministérielle. Il y en avait une sous le cabinet Méline ; il n'y en avait plus sous le ministère Combes, sauf dans les derniers mois de son existence, et parce que certains radicaux voulaient le remplacer au pouvoir. Mais l'opposition des autres groupes et notamment des groupes de droite

et des groupes républicains modérés est à peu près nulle parce qu'elle est, il est vrai, inopérante. L'opposition de droite est, fatalement, d'une particulière incohérence dans les élections. En 1898, elle a combattu, chaque fois qu'elle en a trouvé l'occasion, les candidats favorables à un ministère modéré qu'elle avait cependant appuyé de ses votes dans le Parlement. En 1902, elle s'est ralliée à l'entreprise nationaliste qui recrutait ses adhérents dans tous les partis. En 1906, la droite a été un peu plus logique, sans pouvoir toutefois s'abstenir de combattre et de vaincre des candidats comme M. Renault-Morlière, qui avaient défendu la liberté religieuse avec tant d'éclat. Et, enfin, en 1910, elle a voté, à tort et à travers, pour les dissidents du parti radical et même pour des candidats socialistes : elle avait ainsi, il est vrai, l'avantage de se débarrasser du député en exercice qui avait fait peser sa tyrannie sur les diverses catégories d'électeurs non inféodés à sa personne.

La dispersion et la confusion des groupes dans le Parlement entraînent fatalement le même désordre et la même anarchie dans les élections. Les programmes élaborés par les candidats d'un même groupe sont d'une incroyable diversité. Tel candidat de droite affirmera que l'ordre public est en péril, qu'il faut résister au socialisme; tel autre dira qu'il ne faut pas avoir « le fétichisme de l'ordre » [1] qu'il faut tendre la main à la démocratie et sacrifier les intérêts du « capital » à ses légitimes exigences. A gauche, tel progressiste soutiendra qu'il faut faire de larges ré-

1. M. Albert de Mun.

formes sociales, tel autre, que la liberté économique est la seule manière de régler la question sociale. Tel radical défendra les idées les plus banales et les plus modérées, tel autre partira en guerre contre la bourgeoisie « égoïste et cupide » et promettra des réformes que le parti socialiste lui-même n'oserait pas exiger sans délai. Entre toutes les professions de foi les plus opposées, il y a cependant, dans la plupart des circonstances, un trait commun : c'est l'équivoque, l'abus des formules vides, à double ou à triple entente. Qu'en résulte-t-il? C'est qu'il est vraiment impossible de connaître le sens des élections, d'en dégager une opinion précise. Comment pourrait-il en être autrement, alors que la majorité des candidats n'ont soutenu que des idées confuses dans des programmes équivoques?

L'anarchie électorale ne peut évidemment conduire qu'à l'anarchie parlementaire et, si l'on veut faire cesser la seconde, on doit commencer par faire disparaître la première. Il faut donc contraindre les partis, par un régime électoral approprié, à s'organiser, à se discipliner et à défendre des idées claires dans des programmes précis. Si on ne le fait pas, les élections resteront des luttes d'intérêts personnels et le parlementarisme ne pourra qu'engendrer des abus d'influence qui le rendront de plus en plus impopulaire.

Le régime électoral actuel, le scrutin d'arrondissement, permet-il une organisation des partis? Sans doute, il ne s'y oppose pas et, en Angleterre, le scrutin uninominal n'empêche pas les partis de rester

disciplinés. Mais l'Angleterre est un pays de tradition parlementaire, où les partis se sont classés dès l'origine entre les deux tendances naturelles de conservation d'ailleurs intelligente et de progrès continus. Et l'Angleterre sera obligée d'ailleurs, un jour ou l'autre, et peut-être même prochainement, de changer de système électoral. Sans inconvénient au point de vue parlementaire lorsqu'il n'y a que deux partis en présence, le scrutin uninominal est faussé lorsqu'il y en a trois — et il y en a trois aujourd'hui, chez nos voisins, puisque le parti ouvrier entend se faire une place à côté du parti libéral. En France, d'ailleurs, l'organisation des partis commence à s'imposer, et cinq groupes sont déjà entrés dans cette voie : le parti Socialiste unifié; le parti Républicain radical et radical-socialiste; l'Alliance républicaine démocratique; la Fédération républicaine et l'Action Libérale populaire. Mais il est à peine besoin d'insister sur l'insuffisance des moyens d'action de ces divers groupements.

Le parti socialiste lui-même, qui est cependant le mieux organisé, est obligé de reconnaître que, à l'inverse de ce qui se passe en Allemagne et en Belgique, par exemple, le nombre de ses adhérents officiels est infime par rapport au nombre des électeurs qui votent pour ses candidats. Cependant il a réussi, en 1910, à imposer l'unité de candidature dans tous les collèges électoraux où il a sollicité des mandats. Mais il n'a pas osé présenter des candidats dans la plupart des circonscriptions où ceux de ses amis qui n'avaient pas voulu se soumettre à la discipline du parti étaient en possession d'état. Est-il bien sûr, en

outre, que tous les candidats qui ont accepté son investiture et son programme, pour obtenir les voix de ses partisans, sont des « unifiés » sincères? Que, demain, ils ne deviendront pas des « traîtres » ou des « rénégats » ? C'est d'ailleurs surtout pour ce motif, disons-le en passant, que le parti Socialiste unifié demande la R. P.; c'est avec une organisation plus forte qu'il pourra avoir ses candidats, au lieu de servir d'appoint à d'autres partis — et pour avoir cette organisation et ces candidats, il lui faut la R. P. qui lui assurera partout le nombre de sièges auquel lui donnera droit le nombre de ses électeurs.

Le parti Républicain radical et radical-socialiste est il organisé? Il a tenté de s'organiser; il a un siège social, des bureaux et des secrétaires; il réunit ses adhérents dans des congrès dont il exagère à dessein l'importance, mais où il se borne de faire des discours. Dans son avant-dernier congrès, il avait affirmé, avec une certaine énergie, la nécessité de n'avoir, dans tous les collèges, qu'un candidat unique. Il était interdit à un adhérent de se présenter contre un candidat déjà agréé par le parti. Et qu'est-il advenu de cette solennelle décision? A-t-elle empêché des candidats dissidents de s'opposer aux candidats du parti et même de remporter la victoire? D'ailleurs le parti Républicain radical et radical-socialiste est bien obligé de conserver une attitude équivoque. Il a besoin, pour faire triompher ses candidats, d'un appoint de suffrages qu'il sollicite, selon les cas, tantôt de l'Alliance Républicaine démocratique, tantôt du parti Socialiste unifié. Il ne peut donc se séparer nettement ni de l'un ni de

l'autre groupe voisin et s'il a interdit, au Congrès de Rouen, à ses adhérents d'être en même temps affiliés à l'Alliance, quelle sanction a-t-il donnée à cette défense? Pendant les élections, il attend les résultats du premier tour pour négocier, soit avec l'Alliance, soit avec le parti Socialiste unifié, selon l'intérêt de ses candidats en ballotage. Aux dernières élections, c'est avec le parti Socialiste unifié qu'il a dû s'entendre; mais pour permettre à M. Henri Brisson d'obtenir à Marseille les voix de son concurrent socialiste, il a dû soutenir à Brest la candidature de M. Goude contre celle d'un membre de l'Alliance. Et dans une circonstance précédente, il avait fait mieux encore; il avait patronné des candidats socialistes au Conseil municipal de Toulon, contre des candidats radicaux de son propre parti et cette manisfestation incohérente avait provoqué la démission de M. Clemenceau. Enfin l'indiscipline du parti radical et radical-socialiste ne s'est-elle pas manifestée avec évidence dans l'élection de la seconde circonscription de Laon? Certains de ses membres n'ont-ils point soutenu la candidature de M. Doumer, alors que d'autres défendaient, pour lui faire échec, la candidature d'un nationaliste?

L'Alliance Républicaine démocratique a fait à son tour, depuis une année, de sérieux efforts d'organisation. Elle a élaboré un programme; elle a soutenu des candidats par voie d'affiches. Mais a-t-elle été jusqu'à exiger de ses candidats qu'ils acceptent nettement son programme? Elle n'a pas osé aller jusque-là; elle a rédigé deux sortes d'affiches : l'une déclarant qu'elle soutenait tel candidat parce qu'il avait signé son pro

gramme, l'autre ne contenant point cette indication bien nette. Opposée au parti socialiste avec lequel elle n'entend pas discuter ses intérêts électoraux, l'Alliance doit néanmoins soutenir des candidats radicaux qui auront besoin au second tour des voix socialistes. Elle ne peut donc dissiper l'équivoque qu'on lui reproche, non sans raison, et elle se trouve dans une situation embarrassée à l'égard de ses voisins de droite, les progressistes, dont beaucoup partagent exactement ses vues. Il lui est donc arrivé de soutenir un progressiste dans une circonscription et d'en combattre un autre dans une circonscription voisine. Ce n'est pas ainsi, évidemment, que doit se comporter un parti organisé.

La Fédération Républicaine est non moins impuissante à s'organiser, et pour des raisons à peu près semblables. Elle a perdu déjà un très grand nombre de ses adhérents parlementaires qui sont entrés dans un groupe voisin du groupe progressiste. Et dans le groupe progressiste lui-même, qui porte un nom différent de celui de son association électorale, ce qui est bizarre, il y a deux tendances opposées : certains de ses membres se rapprochent de l'Alliance et ont exactement le même programme; les autres se rapprochent au contraire de l'Action Libérale populaire et ne peuvent du reste triompher dans les élections que grâce aux suffrages de la droite. La Fédération a, en outre, avec l'Action libérale, des adhérents communs, de même qu'avec l'Alliance. Elle oppose très rarement des concurrents à ceux de l'Action Libérale, bien qu'aucune entente directe n'intervienne entre les deux associa-

tions. Mais par cela même qu'elle admet des adhérents appartenant à des associations voisines, et que le groupe progressiste est ouvert, d'autre part, à d'anciens nationalistes notoires, la Fédération ne peut pas plus que les autres, se constituer en véritable parti. Elle n'est et ne peut être qu'un groupe d'hommes politiques unis par certains intérêts communs et divisés sur certains points importants. Ce qui le démontre clairement, c'est qu'elle n'arrive pas à dresser des listes de candidats et à leur donner une investiture officielle. Ses principaux chefs se refusent toujours à contresigner les affiches des membres de l'association qui se présentent dans les élections.

L'Action Libérale populaire n'est pas moins gênée par le double voisinage de la Fédération Républicaine et de la Droite pure. Elle déclare, en public, qu'elle est un parti constitutionnel et parlementaire ; qu'elle s'est ralliée sans réserve au régime républicain. Exige-t-elle de ses adhérents la même profession de foi? Ses candidats se distinguent-ils nettement, dans les élections, des candidats monarchistes? Et où vont-ils chercher des suffrages? Enfin par quels intermédiaires l'Action libérale organise-t-elle ses campagnes électorales et recrute-t-elle ses candidats? La vérité est que cette association a surtout un caractère confessionnel, qu'elle est un parti catholique, ce qui est son droit absolu, mais ce qu'elle ne dit pas, bien que tout le le monde le sache. Par cela même, son programme reste équivoque et sa situation confuse. Elle recueille, dans ses congrès, des adhérents nombreux et actifs, qui s'engagent à combattre tous les « sectaires » de

gauche et qui le font du reste avec énergie, sans être cependant capables de leur opposer des concurrents. En outre, si ces adhérents reçoivent un mot d'ordre au cours des périodes électorales, s'ils savent, au moment voulu, ce qu'ils doivent faire, le public n'en est point averti. L'Action Libérale populaire n'affiche point les noms de ses candidats. Si elle le faisait, elle ne pourrait plus déclarer aussi nettement qu'elle est ralliée à la République et, puisqu'elle ne le fait pas, comment pourrait-elle prétendre qu'elle est un parti organisé?

En nous excusant d'avoir ainsi relevé, sans esprit d'hostilité préconçue, les défauts d'organisation de toutes nos associations politiques, empressons-nous d'ajouter qu'elles n'ont pas les moyens de mieux faire sous le régime du scrutin d'arrondissement. Sauf le parti socialiste qui est un peu plus discipliné que les autres, mais qui ne peut cependant pas présenter des candidats de la même opinion dans tous les collèges, tous les autres sont condamnés à une réserve et à une prudence qui, dans un pays de Suffrage Universel, sont nécessairement une faiblesse. Ils y sont condamnés, parce que la tactique, qu'on ne peut révéler au public, joue le principal rôle dans les élections faites au scrutin uninominal et majoritaire. Il serait donc puéril de reprocher aux associations électorales les manœuvres et les incohérences auxquelles elles sont acculées, les négociations secrètes, et qu'on devine le plus souvent, avec des partis voisins ou même opposés, l'équivoque de leur attitude et la confusion de leurs programmes. Ce qui les empêche, au surplus, de s'or-

ganiser en parti, c'est que beaucoup de candidats et beaucoup d'élus se refusent à s'affilier à elles, et préfèrent conserver leur « indépendance », ce qui revient à dire qu'ils ne veulent pas aliéner leur liberté de défendre un programme ou d'émettre des votes conformes à leurs intérêts personnels de candidats.

Enfin les associations sont impuissantes à faire respecter la discipline par leurs candidats. Sous le régime du scrutin d'arrondissement, elles n'ont aucun moyen d'empêcher les « dissidents » de se présenter contre un député du parti. Et cette difficulté est particulièrement grave pour le parti radical et radical-socialiste, dont les adhérents sont combattus si souvent par un candidat qui prend la même étiquette et le même programme. Les protestations qui s'élèvent ont souvent pour effet de favoriser le dissident en ce sens que les attaques de son propre parti décideront les partis adverses à voter pour lui.

Au scrutin de liste avec R. P., la situation se modifie. Les dissidents sont voués à la défaite, d'abord parce qu'il leur serait très difficile de former une liste et, ensuite, parce que, même s'ils la formaient, ils seraient réduits à leurs propres forces qui resteraient insuffisantes pour leur permettre d'emporter un siège. Les partis adverses auraient mieux à faire, alors, que de voter pour une liste radicale dissidente ; ils voteraient pour leur propre liste avec d'autant plus d'empressement qu'ils seraient assurés d'obtenir un ou plusieurs représentants de leur opinion.

II

L'organisation des partis qui nécessite l'application de la R. P. est-elle possible en France, comme elle l'a été en Belgique? Nous avons déjà fait remarquer que si les partis politiques étaient, chez nous, impuissants à s'organiser, il faudrait alors renoncer au régime parlementaire. C'est, en effet, la thèse que soutiennent lee césariens. Dans un pays d'opinions si divisées, disent-ils, et où la discipline des partis n'existera jamais, la pratique du parlementarisme est une chimère et ses tentatives d'application n'aboutiront qu'au gâchis. Et les césariens abusent de cet argument pour réclamer la révision de la constitution, l'élection du Président de la République par le suffrage universel direct, la suppression de la responsabilité ministérielle, etc. Mais tous ceux qui pensent, avec nous, que le césarisme serait un fléau et qui donnent la préférence à un régime de libre discussion, doivent reconnaître que si l'organisation des partis est le seul moyen d'appliquer le régime parlementaire, il faut adopter un régime électoral qui provoque l'organisation des partis.

Les efforts tentés dans notre pays et que nous avons rappelés plus haut en vue de cette organisation seront beaucoup plus efficaces le jour où la réforme électorale sera votée. Nous ne disons pas que les partis ne se transformeront point, et que les organisations existantes resteront les mêmes. Il est plus que probable qu'ils changeront, qu'ils évolueront peu à peu vers une forme plus rationnelle, que, peu à peu, les huit

groupes de la Chambre n'en formeront plus que quatre et ne nécessiteront par conséquent que quatre associations. Entre le parti de droite et le parti socialiste, il y aura par conséquent deux partis républicains, l'un plus modéré, l'autre plus hardi, et qui s'entendront sans doute pour se partager le pouvoir s'ils n'ont ni l'un ni l'autre la majorité absolue dans la Chambre des députés.

Comment pourra se faire l'organisation des partis en France? Les socialistes unifiés nous l'ont montré par leur propre exemple. Une association centrale, composée de tous les élus du parti et des collaborateurs qu'il juge à propos de s'adjoindre, dirige la propagande et défend un programme bien défini. Elle recrute dans tous les collèges électoraux des adhérents qui forment à leur tour des associations départementales, lesquelles organiseront la propagande du parti dans chaque circonscription, recueilleront des circonscrptions, et dresseront, lorsque le moment sera venu, la liste de leurs candidats dans un congrès départemental. Il va de soi que c'est l'association et non les candidats qui feront les frais de la campagne électorale. Et la lutte s'engagera ainsi entre les candidats et les associations des partis adverses, dans les conditions les plus loyales et les plus claires, devant le Suffrage Universel appelé à se prononcer. Les manœuvres seront inutiles; les coalitions ne se produiront pas, puisqu'il n'y aura pas de ballottage. Après la bataille, les partis sauront de quelles forces ils disposent, et il leur appartiendra d'employer les moyens les plus propres à les augmenter, s'ils veulent conquérir de nouveaux sièges aux élections suivantes.

Nous reconnaissons que cette organisation des partis est plus facile à concevoir qu'à mettre en pratique. Elle ne se fera pas évidemment en quelques semaines ni en quelques mois. Elle se fera peu à peu. Peut-être trop nombreuses au début, certaines associations politiques devront s'unir à d'autres — ou se dissoudre. Le recrutement des adhérents sera laborieux dans certains départements; plus rapide dans d'autres. On se heurtera, à n'en pas douter, dans certains partis, à l'indifférence, au désir de ne pas se compromettre, de ne pas se « brouiller » avec le gouvernement en exercice. Mais comme cette indifférence et cette réserve auront pour résultat fatal de favoriser la propagande des autres partis, il faudra bien que ceux qui préféraient l'inaction se décident à agir; s'ils ne le font pas, ils sauront à quoi ils s'exposent. Ils subiront les conséquences de leur égoïsme mal compris.

Le régime de la R. P. entraînera donc, nous ne cherchons pas à le dissimuler, de très grands changements dans nos mœurs électorales. En donnant des avantages certains aux partis organisés et disciplinés, il contraindra les autres à s'organiser — ou à disparaître. « L'honneur du gouvernement parlementaire, a écrit M. Ribot, est lié à cette réforme. »

CHAPITRE V

LA R. P. ET LE PANACHAGE

La R. P. oblige les électeurs à voter pour des listes de partis. — Réponse aux objections de M. Étienne Flandin. — C'est dans l'intérêt des candidats et non dans l'intérêt des électeurs qu'on a réclamé le droit au panachage. — La liberté de l'électeur est complète sous le régime de la R. P., mais celle du candidat est nécessairement limitée.

Les électeurs doivent-ils avoir la faculté de voter pour des candidats figurant sur plusieurs listes déclarées et disposer ainsi d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire? Doivent-ils, au contraire, avoir simplement le choix entre les diverses listes de partis et entre les divers candidats d'une même liste? En d'autres termes, est-il possible d'autoriser les électeurs à panacher leurs bulletins de vote? La question ne peut se poser que si l'on méconnaît le principe même de la R. P., qui consiste à attribuer à chaque parti un nombre de représentants proportionnel au nombre de ses adhérents. Pour faire cette attribution, il faut nécessairement que chaque électeur émette un vote de parti. Si un électeur vote à la fois pour un candi-

dat de droite, pour un candidat républicain modéré, pour un candidat radical et pour un candidat socialiste, son bulletin n'aura aucune signification, ni aucune valeur.

L'interdiction du panachage est la conséquence logique et nécessaire de la R.P. surtout de la R.P. vraiment proportionnelle à laquelle on doit toujours songer. Mais cette interdiction, a-t-on dit, va changer les habitudes de l'électeur. Quelles habitudes? Celles qu'il a contractées par l'usage du scrutin d'arrondissement ou du scrutin de liste pratiqué dans les élections municipales? Celles qu'on lui a imposées pour enchaîner en fait sa liberté au lieu de la lui laisser entière, pour pouvoir le corrompre ou le tromper plus aisément? Mais les partisans de la R. P. veulent précisément tout le contraire. Ils veulent que l'électeur soit libre de voler selon ses opinions — et pour que le suffrage soit libre, il faut qu'il puisse avoir un effet utile, et qu'il serve à faire triompher des opinions. Les partisans de la R. P. veulent empêcher l'électeur de tomber dans des pièges grossiers, d'être dupe de manœuvres déloyales et pour que ces manœuvres soient impossibles, il faut qu'elles soient inefficaces; il faut que l'éducation de l'électeur se fasse, que son intelligence politique s'éveille, qu'il ait conscience de son droit et de sa force, qu'il comprenne que le Suffrage Universel est fait pour lui et non pour les candidats. Dire à l'électeur qu'il peut voter à la fois pour des candidats ayant des programmes différents, appartenant à des partis qui se combattront dans la Chambre, c'est lui dire que son vote n'a aucune importance politique, qu'il n'a d'intérêt que

pour les candidats à la députation, et qu'il doit faire passer les questions de personnes et de clocher avant les idées et les programmes.

A quoi servirait-il de supprimer le scrutin d'arrondissement, si un nouveau régime électoral permettait de perpétuer tous ses abus? Admettons, pour un instant, l'application du panachage proposé par la Commission du Suffrage universel de la précédente Chambre. Dans un département X, il y a huit députés à élire. Quatre partis ont dressé des listes de candidats : une liste de droite, une liste modérée, une liste radicale, une liste socialiste. Ils ont à peu près les mêmes forces électorales ; par conséquent, chaque parti ne pourra faire triompher que deux candidats. Fâcheuse situation pour les autres ! Le candidat radical qui n'aura pas de sérieuses chances de succès, s'il combat pour sa liste et s'il obéit à la discipline, pourra, au contraire, en avoir beaucoup, s'il fait distribuer par ses amis des listes où son nom se trouvera mêlé tantôt à ceux du parti modéré, tantôt à ceux du parti socialiste. C'est bien ce qui se fait, aujourd'hui, dans les élections municipales de certaines villes du Midi. A la veille du scrutin, on voit surgir des listes disparates, soit pour se débarrasser d'un ami politique gênant, soit pour assurer son propre succès.

Voici un autre exemple des dangers du panachage. Les électeurs d'une grande ville estiment que le parti A n'a pas fait sur sa liste une place assez large aux candidats urbains, et que les candidats ruraux sont trop nombreux. Que feront-ils? Ils supprimeront sur leurs bulletins de vote les noms des candidats ruraux et ils formeront des listes où figureront seuls les noms

des candidats urbains de diverses opinions. Il n'y aura pas d'élection politique. Il y aura une lutte entre l'élément urbain et l'élément rural.

Dans une autre circonstance, un arrondissement se jugera sacrifié. Les électeurs formeront alors des listes panachées avec les noms des divers candidats de tous les partis appartenant à leur arrondissement. La lutte électorale se transformera en lutte de clocher.

En donnant à l'électeur la faculté de panacher son bulletin, on a été conduit logiquement à lui donner le droit de vote cumulatif. C'est ce que M. Flandin a très clairement exposé dans le rapport qu'il a déposé, au cours de la législature précédente, au nom de la commission du Suffrage Universel :

L'électeur, dit-il, a droit à autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription.

Ces suffrages, il pourra, à son gré, les répartir entre un nombre de candidats égal à celui des députés à nommer, ou les concentrer, les cumuler sur un ou plusieurs candidats seulement.

Nous avons d'autant moins hésité à proposer cette adaptation spéciale du vote cumulatif aux règles de la représentation proportionnelle que nous avons trouvé le moyen de faire disparaître une sérieuse objection opposée au droit pour l'électeur d'emprunter ses candidats à des listes différentes ou, suivant l'expression consacrée, de *panacher* son bulletin de vote.

Avec la liberté du panachage, objecte-t-on, il est à craindre que les partis adverses ne s'entendent pour assurer l'échec des candidats les plus en vue, des « têtes de liste ».

Un parti, sachant qu'il ne pourra avoir tous les sièges, portera une portion de ses suffrages sur les candidats de

second ou de troisième ordre de la liste opposée afin d'éliminer les candidats qu'il redouterait particulièrement en raison de leur action prépondérante. Ceux-ci se trouveront évincés parce qu'ils auront réuni un nombre moindre de suffrages individuels.

Il ne faut pas exagérer la portée de l'objection.

N'oublions pas qu'en accordant son suffrage à Jacques, candidat de la liste A, afin d'arriver à éliminer Pierre, tête de liste, l'électeur attribue en définitive un suffrage de liste à la liste A, lequel suffrage de liste contribuera à lui assurer le quotient électoral. Il n'est nullement certain que le suffrage dont il lui plaît de faire bénéficier Jacques ne bénéficiera pas, en fin de compte, à Pierre.

Le jeu peut être fort dangereux, car, si l'électeur entend enlever une voix individuelle à Pierre en votant pour Jacques, il retire un suffrage de liste à son propre parti au profit de liste de Pierre et rien ne lui donne l'assurance que Pierre ne profitera pas de ce suffrage. En voulant exclure Pierre du Parlement, ne lui assure-t-il pas peut-être le suffrage de liste qui l'y fera entrer?

Et puis, à côté de quelques électeurs disposés à recourir à ces misérables procédés de tactique, combien d'autres, en ne votant pas exclusivement pour les hommes de leur parti, obéiraient à la pensée plus honorable de choisir les représentants les plus qualifiés pour défendre les intérêts de leur région! N'y aurait-il pas une sorte de fierté départementale à envoyer au Palais-Bourbon les compatriotes les plus éminents?

Il n'y a pas que des questions politiques à débattre; il y a des intérêts régionaux à soutenir et l'on doit souhaiter les voir défendus pas des hommes d'une haute autorité, fussent-ils de partis opposés. Rappelons-nous les débats sur les sucres ou sur le droit des bouilleurs de cru.

L'objection serait donc loin d'être sans réplique; mais la faculté laissée à l'électeur de cumuler sur un ou plusieurs noms les voix dont il dispose serait un moyen de conjurer le péril. Les partis auraient ainsi la faculté d'établir une sorte de classement entre leurs candidats, d'assurer le succès de ceux au triomphe desquels ils attacheraient une importance particulière et les électeurs manifesteraient librement leurs préférences. Ce serait, sous une autre forme, le vote de préférence que la loi belge réserve aux électeurs entre les candidats d'une même liste.

Le vote cumulatif pourra permettre en effet à un parti de faire triompher plus sûrement certains de ses candidats et ceux qu'il préfère. A la manœuvre du parti adverse, il sera possible de répondre par une autre manœuvre, ou, pour mieux dire, par un mot d'ordre qui devra être scrupuleusement obéi, sous peine d'exposer à un échec les candidats les plus intéressants. Mais alors le système se retourne contre le propre dessein de M. Flandin qui consiste à respecter la liberté absolue du panachage. Avec les listes préparées d'avance et où certains nous sont répétés plusieurs fois, cette liberté n'existe plus. L'électeur est encore moins libre que dans le système belge qui se distingue d'autant plus nettement du vote cumulatif qu'il ne laisse à l'électeur que la faculté de voter une seule fois et pour un seul nom. Ne serait-il pas vraiment plus simple et plus efficace de rendre toutes les manœuvres et toutes les complications inutiles, en interdisant à la fois le panachage et le vote cumulatif? .

D'ailleurs les raisons qu'on donne pour admettre le panachage ne sont guère décisives.

Il nous a semblé, dit M. Flandin, dans une autre partie de son rapport, que la rigueur du système belge[1] était inconciliable avec la légitime indépendance de l'électeur français. Ce serait risquer de substituer à la souveraineté du Suffrage universel la tyrannie des comités. Les Comités imposeraient leur volonté à l'électeur; ils l'imposeraient aussi à l'élu, deviendraient auprès de lui, à des heures données, les organes exigeants des intérêts particuliers. Ainsi serait annihilée la libération de conscience que la loi électorale nouvelle devrait assurer aux représentants de la nation pour leur permettre de se consacrer tout entiers à la défense des intérêts généraux de la République.

Le texte que nous proposons consacre de la façon la plus absolue le droit pour l'électeur de composer son bulletin de vote comme il l'entend; il votera pour tous les candidats d'une même liste ou il empruntera les noms à des listes différentes.

On retrouve ici les arguments des adversaires de la R. P., et c'est d'ailleurs dans l'intention de leur donner satisfaction que M. Flandin aggrave encore le système proposé par son prédécesseur M. Charles Benoist dans son rapport de 1905. Que proposait en effet M. Charles Benoist? De ne pas tenir compte des bulletins panachés comme votes de liste — ce qui était évidemment plus logique — mais d'en tenir compte comme votes de préférence. Il paraît en effet fort singulier d'admettre qu'un même électeur puisse favoriser le succès de trois ou quatre listes différentes. Mais le système de Charles Benoist d'ailleurs abandonné par

1. Le système belge part de ce principe qu'un bulletin « ne peut exprimer qu'un seul vote et n'exercer d'influence que sur la collation d'un seul mandat ».

son auteur ne se soutient pas beaucoup mieux que le précédent. Si l'on ne compte les bulletins panachés que comme votes de préférence, on aboutit à ce résultat de permettre à un même électeur d'intervenir dans le choix des élus de plusieurs partis, alors qu'il n'appartient à aucun. En donnant aux électeurs le droit de choisir entre plusieurs candidats du même parti, on leur accorde en fin de compte une liberté plus grande que celle qu'ils ont sous le régime du scrutin d'arrondissement. Mais nous reconnaissons volontiers que la liberté des candidats ne sera plus la même. Ils seront liés par leur adhésion à un parti, par le programme de ce parti qu'ils auront, il est vrai, librement accepté, et ils seront tenus d'y rester fidèles, sous peine d'être évincés plus tard de la liste sur laquelle ils se sont présentés.

Faisons remarquer, au surplus, qu'une élection ne peut se faire sans qu'il y ait eu un accord préalable entre certains groupes d'électeurs, Si cet accord n'a pas lieu, si chaque électeur, voulant user de toute son indépendance, vote pour n'importe quel candidat, sans se préoccuper de savoir ce que feront les électeurs du même parti, ce sera le gâchis le plus complet, Cette entente est donc nécessaire, *avant* le scrutin, entre certains groupes d'électeurs partageant les mêmes vues et voulant les faire triompher sur le nom d'un candidat désigné d'avance. Il n'y a point de système qui permette à tout électeur d'intervenir dans la désignation des candidats. Chaque électeur ne peut intervenir que dans l'élection de candidats désignés d'avance. Et l'électeur ne le fera utilement, au surplus, dans le système majoritaire, que s'il vote pour le candidat qui

sera élu, car les suffrages de la minorité ne comptent pas.

Enfin, le système du panachage est en contradiction absolue avec les idées très justes que défend M. Flandin dans la suite de son rapport :

Tout notre système, dit-il en effet, repose sur cette donnée très simple que l'électeur, en accordant son suffrage à un candidat, est présumé par là-même donner son adhésion implicite aux idées qu'il représente.

D'où cette conséquence que chaque suffrage exprimé par un électeur a une double valeur. Il vaut comme suffrage individuel au profit du candidat en faveur duquel il est émis.

Il vaut comme suffrage de liste au profit de la liste à laquelle appartient ce candidat.

Comment vous déclarez, ce qui est juste, que « l'électeur en accordant son suffrage à un candidat, est présumé par là-même donner son adhésion aux idées qu'il représente » — tout votre système repose sur cette donnée, — et vous lui accordez le droit d'adhérer simultanément aux idées de M. Jaurès, de M. Ribot et de M. de Mun? Vous l'autorisez à émettre plusieurs votes incohérents et contradictoires? Vous admettez — et pourquoi? — que l'électeur ait autant de votes qu'il y a de candidats à élire, et qu'il puisse émettre autant de votes de liste que bon lui semble? S'il y a cinq listes de parti, il pourra voter pour cinq opinions différentes? Mais comment pourrez-vous soutenir alors que les résultats de l'élection seront, dans le système du panachage, proportionnels à la force numérique des partis? Ils le seront plutôt à l'importance des manœuvres dé-

loyales et de la corruption que provoque votre système.

Ce n'est pas la liberté des électeurs que l'on protège, par le panachage, c'est plutôt celle des candidats exercés aux intrigues et résolus à obtenir des mandats par tous les moyens. Ces candidats auront beau jeu de profiter des dispositions de certains groupes d'électeurs qui voudront manifester leur indépendance. Appartenant à des listes opposées, ils s'entendront pour duper à la fois leurs partis et les électeurs naïfs; ils feront distribuer des listes panachées que ces électeurs accepteront, sous prétexte de voter avec indépendance, et qui, en réalité, se borneront à tomber dans le piège de candidats ambitieux et dépourvus de scrupules.

Encore une fois la liberté de l'électeur, qu'on invoque en faveur du panachage, sera certainement beaucoup plus grande sous le régime de la R. P. que sous le régime du scrutin d'arrondissement. Que se passe-t-il, en effet, aujourd'hui? Et à quoi sert-il à un électeur de voter pour un candidat dont les opinions sont les siennes, mais qui n'a aucune chance d'être élu? Cela ne lui sert à rien du tout. Souvent, du reste, il s'abstient de faire cette manifestation platonique. Voulant surtout provoquer l'échec du candidat qui lui déplaît le plus, il vote pour le candidat qui a le plus de chances d'évincer le concurrent détesté. Et il vote ainsi *contre* un candidat et non *pour* un candidat. S'il y a ballottage, il est réduit à choisir entre deux personnes, alors que ni l'une ni l'autre ne représentent ses idées.

Sous le régime du scrutin de liste avec représentation

proportionnelle, même sans panachage, même sans vote cumulatif, l'électeur aura le choix entre les diverses listes en présence. On pourra d'ailleurs lui accorder la faculté d'émettre non seulement un vote de liste et pour un parti, mais un vote de préférence en faveur de tel ou tel candidat de ce parti. L'électeur pourra donc ainsi voter pour la liste dont le programme sera conforme à ses idées et pour l'un des six, sept, huit ou dix candidats qui composeront cette liste. Il pourra, en outre, faire triompher un ou plusieurs candidats de son opinion, selon la force numérique du parti auquel il appartient. Sa liberté sera donc plus grande qu'aujourd'hui et son vote plus efficace. Pourquoi se plaindrait-il de cet incontestable progrès?

Mais si, au contraire, on donne à l'électeur le droit de voter pour des listes disparates, pour des listes où il y aura des candidats de droite et de gauche, on retombera dans l'incohérence du scrutin d'arrondissement. On favorisera les luttes de personnes et les coalitions. On provoquera la division, pour ne pas dire la trahison, entre les candidats d'une même liste. Tel qui croira n'avoir pas de chances sur la liste où il figure, s'empressera de faire distribuer dans son arrondissement des listes panachées où son nom sera toujours en première ligne. Et si les candidats ne se livrent pas à ces manœuvres déloyales, ce sont leurs partisans qui s'y livreront. Avec le panachage, les résultats de l'élection, au lieu d'être proportionnels à la force numérique des partis, dépendront des moyens plus ou moins perfides employés par les candidats. Et ce sera pire encore, si l'on accorde, par surcroît, aux électeurs la faculté d'accumuler leurs votes sur un même nom.

Bibl. Jag.

Les candidats auront alors beau jeu de faire distribuer par leurs amis des bulletins de vote qui porteront leurs seuls noms sept, huit ou dix fois. Prime à la corruption, à la trahison, aux manœuvres, tel sera l'effet du vote cumulatif, qui permettra aux candidats peu scrupuleux de ne s'intéresser qu'à leur propre succès, et non plus à celui de leur parti. Ce sera le gâchis électoral le plus complet et les élections livrées au hasard. Il est possible que les arrondissementiers désirent ce gâchis, mais les partisans de la R. P. doivent faire tout ce qui dépend d'eux pour l'éviter[1].

1. M. Van den Heuvel, ministre de la justice, disait fort justement en défendant la loi belge de 1889 sur la R. P. : « Admettez-vous le panachage, vous aboutissez à cette conséquence que des personnes n'appartenant pas à votre parti, des intrus, font invasion chez vous, dans votre domicile politique, électoral, et viennent par leurs bulletins et leurs votes influencer la décision ou entraîner une exclusion ou emporter un choix que la majorité repousse. »

CHAPITRE VI

LE VOTE

Tous les systèmes proposés accordent à chaque électeur le droit de manifester ses préférences pour un ou plusieurs candidats de la même liste. — La méthode belge favorise les députés sortants . — Le système imaginé par M. Adolphe Carnot permet aux électeurs de faire eux-mêmes le classement des candidats et de choisir ainsi les députés du parti auquel ils appartiennent.

Si le panachage est interdit, les électeurs devront par suite voter pour l'une des listes déclarées. Mais aucune objection de principe ne peut être faite à la faculté accordée à chaque électeur de manifester ses préférences en faveur de tel ou tel candidat de la même liste et les divers systèmes proposés pour l'application de la R. P. lui en donnent le droit absolu.

Le système belge.

La loi électorale belge décide qu' « un bulletin ne peut exprimer qu'un vote et n'exercer d'influence que sur la collation d'un seul mandat ». Mais elle décide aussi que l'électeur a le choix entre le vote de liste et

le vote nominatif ou de préférence, c'est-à-dire le vote pour un candidat déterminé. Si l'électeur vote pour la liste (par une marque en tête de la liste), cela signifie qu'il accepte l'ordre de présentation arrêté d'un commun accord par les parrains de la liste et les candidats qui figurent sur la liste; qu'il désire que M. X, placé en première ligne, soit élu le premier, que M. Z, placé en seconde ligne, soit élu le second, et ainsi de suite.

Mais si l'électeur émet un vote nominatif en faveur d'un candidat déterminé (par une marque à côté du nom de ce candidat), cela veut dire qu'il désire que ce candidat soit proclamé élu avant tous les autres; il manifeste ainsi sa préférence pour ce candidat et son dessein de changer l'ordre de présentation.

Il n'est pas besoin de faire remarquer que si tous les électeurs votaient de la sorte, s'ils n'émettaient que des votes de préference, l'ordre de présentation n'aurait plus aucune importance. Les candidats de chaque liste seraient proclamés élus dans l'ordre choisi par les électeurs et non plus dans l'ordre proposé par les parrains. Mais, en fait, la majorité des votes sont des votes de liste. Ce n'est point seulement parce que beaucoup d'électeurs n'ont aucune préférence personnelle pour un candidat déterminé, c'est parce qu'ils se trouvent d'accord, dans la plupart des cas, avec les parrains; parce qu'ils approuvent l'ordre de présentation.

En défendant la réforme électorale devant le Sénat belge, M. Van den Heuvel, ministre de la justice, a invoqué, dans son discours du 21 décembre 1899, des

raisons très fortes en faveur de l'ordre de présentation des candidats par les parrains de la liste. Ces parrains ne sont, d'ailleurs, que les délégués de l'association qui a choisi les candidats et déterminé l'ordre de présentation. Il n'y a donc eu aucune surprise. Les adhérents de l'association ont entendu les candidats; ils ont décidé de les présenter dans un certain ordre, et si certains candidats n'acceptent pas la situation qui leur est faite, ils peuvent toujours se refuser à figurer sur la liste et en former une autre.

Que l'on supprime l'ordre de présentation, a expliqué M. Van den Heuvel, et il se produira ce fait que certains candidats populaires obtiendront un nombre de suffrages considérable, alors que d'autres de la même liste auront un nombre de voix infime, ce qui ne les empêchera pas d'être proclamés élus. Il en résultera donc une anomalie fâcheuse. Dans d'autres circonstances, les électeurs pourront penser qu'il est inutile de voter pour le chef du parti, qu'ils estiment assuré du succès, et ils voteront pour d'autres candidats de la liste. Il se produira alors ce fait que le chef du parti aura moins de suffrages que ses compagnons de liste — et qu'il pourra ne pas être élu.

Là où les collèges sont grands, et où les partis ont des représentants assez nombreux, ajoutait M. Van den Heuvel, il importe que ces partis, grâce à une entente entre les parrains, les candidats et les groupes électoraux, puissent établir ce que je pourrais appeler une espèce de *combinaison harmonique des divers intérêts*. Il est nécessaire qu'ils puissent dire : dans notre arrondissement, il y a tel et tel intérêt. Eh bien, nous nous unirons pour les représenter tous et donner ainsi satisfac-

tion aux grandes tendances qui travaillent la masse des citoyens. Nous désignerons en premier lieu **M.** A, **M.** B, et **M.** C, qui sont en quelque sorte les représentants-nés de ces multiples intérêts.

La pensée est à louer; elle a pour objet de rapprocher et de concilier des exigences qui deviendraient facilement trop absolues dans le cas où on les abandonnerait chacune à elle seule.

Mais supprimez le vote en tête de liste et obligez les électeurs à voter dans les cases latérales, voilà que cette *représentation harmonique devient presque impossible en fait*. Les parrains devraient, pour assurer l'élection d'un groupe de candidats, réunir, avant le scrutin, tous les électeurs qui vont les suivre et leur tenir ce langage : Nous avons droit probablement à tant de sièges; tels et tels intérêts se trouvent en présence; il nous semble que tel candidat représenterait les intérêts des villes, tel autre les intérêts des campagnes, tel autre serait le candidat des ouvriers, et tel autre encore le candidat de tel canton. Nous tâcherons de les faire passer dans un ensemble solidaire. Vous êtes 4000, vous ne disposez chacun que d'une voix; que 1000 d'entre vous votent pour le premier, 1000 autres pour le second, 1000 pour le troisième et 1000 pour le quatrième.

L'impossibilité pratique de cette attitude saute aux yeux. Il faut donc choisir entre deux alternatives : ou bien renoncer à la représentation des intérêts par des groupes de candidats spécialement désignés à cet effet; ou bien admettre un ordre de représentation qui puisse être proposé à l'adoption des électeurs.

Ce sont là, Messieurs, les raisons qui ont présidé à l'organisation du système auquel s'est rallié le gouvernement. Ce sont ces préoccupations générales et élevées qui ont commandé le mécanisme qui vous est proposé.

Le système de M. Goblet d'Alviella.

Cependant l'ordre de présentation des candidats par les parrains a été l'objet, en Belgique, de sérieuses critiques. Il est, a-t-on dit, trop favorable aux candidats placés en tête de la liste, et trop désavantageux pour les candidats placés à la queue. Dans ce système, en effet, on attribue les votes de liste d'abord au premier candidat, puis au second et ainsi de suite, de telle sorte que le premier candidat a plus de chances d'être élu que le 2e, le 2e que le 3e, etc. Pour éviter l'inconvénient dont on se plaint, M. le comte Goblet d'Alviella, sénateur et l'un des chefs les plus autorisés du parti libéral belge, a proposé la suppression du vote de liste, tout en maintenant une certaine influence à l'ordre de présentation. Voici l'exposé du système:

Il n'y aurait plus, dit-il, de vote de liste; chaque suffrage devrait être donné à un candidat; cependant on laisserait aux présentants le soin de déterminer le rang des candidatures sur le bulletin. Comme certains candidats de chaque liste obtiendraient évidemment des excédents de suffrages, tous ces excédents (c'est-à-dire les votes obtenus en trop par les candidats élus) seraient additionnés puis répartis entre les autres candidats de la même liste *dans un ordre dévolutif.*

Ainsi l'ordre de préséance établi par les associations continuerait à avantager certains candidats; les électeurs, de leur côté, n'auraient pas à se plaindre — lors même que leur suffrage serait transféré à un autre candidat de la même liste, — puisque dans ce cas leur préféré aurait été élu et par suite leur double but atteint; d'une part,

assurer l'élection d'un candidat déterminé ; d'autre part, faire servir leurs suffrages à accroître les forces de leur parti.

Dans ce système, les électeurs ont donc plus de facilités que dans l'autre, pour changer l'ordre de présentation. Les candidats placés en tête de la liste ne seraient proclamés élus les premiers que s'ils obtenaient un nombre de suffrages nominatifs assez élevé pour distancer les autres ; ils ne pourraient l'être, dans l'hypothèse contraire, que si les votes nominatifs attribués à d'autres candidats dépassaient le chiffre nécessaire et pouvaient être ainsi attribués aux candidats de tête. Exemple : Une liste a droit à six sièges ; les 3e, 4e et 5e candidats sont élus avec 10 000 voix d'excédent. Ces 10 000 voix seront attribuées d'abord au premier candidat, puis au second, qui pourront ainsi être proclamés élus bien qu'ayant obtenu un nombre de voix moins élevé que le 7e, 8e ou 9e candidat de la même liste. Cette combinaison ingénieuse et très simple a pour effet, comme on le voit, de diminuer l'importance de l'ordre de présentation, sans la supprimer entièrement.

Le système de la Ligue pour la Représentation Proportionnelle.

La Ligue pour la Représentation Proportionnelle avait conçu un autre système qui lui avait été proposé par M. Adolphe Carnot. On en trouvera l'exposé dans le remarquable rapport déposé par M. Charles Benoist, en 1905, au nom de la commission du Suf-

frage Universel qui était en fonctions pendant la législature de 1902-1906. M. Charles Benoist avait d'ailleurs adopté le système de M. Adolphe Carnot qui peut se résumer très simplement. Chaque électeur peut manifester sa préférence en soulignant les noms de deux candidats d'une même liste. Ces votes de préférence serviront à établir l'ordre de priorité entre les candidats, c'est-à-dire à proclamer les élus. Le nombre des candidats de chaque liste sera, en effet, plus élevé que le nombre des sièges revenant à chaque liste. Il faudra, en outre, déclarer élus non seulement des députés effectifs, mais des députés suppléants, appelés à remplacer les députés effectifs en cas de vacance, car le régime de la R. P. ne comporte pas d'élections partielles.

Ce sont ainsi les électeurs seuls qui décident du classement des candidats. Si 100.000 électeurs ayant voté pour la liste A ont donné 15.000 votes de préférence au candidat B, 10.000 au candidat C, 8.000 au candidat D, 5.000 au candidat E, l'ordre de classement sera facile à établir. La liste A ayant droit, par exemple, à 4 sièges sur 6 candidats, les candidats B, C, D et E seront proclamés députés effectifs; les deux derniers candidats, classés cinquième et sixième, seront proclamés députés suppléants. Dans le cas où deux candidats auraient le même nombre de votes de préférence, la priorité pourrait être accordée au bénéfice de l'âge.

En décidant que l'ordre de classement sera établi par les électeurs eux-mêmes, on répond à l'objection qui a été faite au système belge de donner trop d'influence aux associations politiques dans le choix

des élus du parti. Faut-il cependant supprimer complètement cette influence, en décidant que les candidats présentés sur une même liste doivent y être inscrits par ordre alphabétique? Dans le projet de la Ligue, cette obligation n'a d'ailleurs aucune sanction. Les bulletins ne sont annulés que s'ils modifient, soit par addition, soit par suppression de noms, la liste déclarée, ou s'ils portent des noms de candidats non déclarés. Mais un bulletin qui porterait les noms des candidats dans un autre ordre que l'ordre alphabétique serait considéré comme parfaitement valable. Par conséquent les associations politiques pourraient toujours faire distribuer des bulletins portant les noms des candidats dans un ordre quelconque et les candidats eux-mêmes pourraient se mettre d'accord pour placer en tête de leur liste le nom du chef de leur parti.

Il faut bien reconnaître d'ailleurs que l'ordre alphabétique n'a aucune signification et qu'il livre un peu au hasard le choix des élus. L'ordre de présentation, au contraire, offre un avantage incontestable. Il est une indication utile pour les électeurs d'un même parti et il est parfois avantageux pour les candidats eux-mêmes qui ont intérêt à être patronnés en quelque sorte par un homme éminent placé en tête de leur liste. En combinant le système proposé par M. Goblet d'Alviella avec le système de la Ligue pour la Représentation proportionnelle, on aboutirait sans doute à une combinaison satisfaisante et de nature à faire disparaître toute objection.

L'ordre de présentation par les associations serait maintenu, mais il ne serait qu'une simple indication

pour les électeurs du parti. Ces électeurs choisiraient eux-mêmes les candidats qu'ils préféreraient, en soulignant deux noms. Les votes de préférence ne seraient alors comptés, bien entendu, que pour la désignation des élus de chaque liste. L'attribution du nombre de sièges revenant à chaque liste serait déterminée par le nombre des bulletins de chaque liste. Le dépouillement serait ainsi très simple : 1° il suffirait de compter les bulletins d'un parti déterminé pour fixer le nombre de sièges à attribuer à ce parti; 2° le calcul des votes nominatifs réglerait l'ordre de priorité entre les candidats d'une même liste.

On ne doit au surplus se faire aucune illusion sur la portée de telle ou telle méthode. Que l'ordre de classement arrêté par les partis d'accord avec les candidats ait une influence plus ou moins grande sur le choix des élus, cela n'empêchera pas les électeurs disciplinés, d'ailleurs les plus nombreux, de suivre les conseils qui leur seront donnés. D'autre part, si les associations ne veulent pas livrer au hasard l'élection de leurs chefs, elles auront un moyen facile d'empêcher leurs adhérents de disperser leurs votes de préférence sur les noms des divers candidats; il leur suffira de limiter le nombre de ces candidats. Après la première expérience de la R. P., chaque parti se rendra compte de sa force réelle; il saura le nombre des mandats qu'il peut légitimement espérer et il n'aura qu'à présenter un nombre de candidats limité pour ne pas nuire au succès de ceux auxquels il tient le plus. S'il sait qu'il peut conquérir un siège, alors qu'il en a déjà trois, il se bornera à présenter, par exemple, six candidats, dont les trois ou quatre premiers pour-

ront être députés effectifs et les deux ou trois derniers députés suppléants. Qu'un hasard se produise et que le chef du parti soit classé en cinquième rang, rien ne sera plus facile que de lui donner immédiatement un siège; si l'un des députés effectifs démissionne, le chef de parti, simple député suppléant, le remplacera à la Chambre des députés sans qu'il soit besoin de procéder à un nouveau scrutin. L'avantage de la R. P. est, dans tous les systèmes, de favoriser les chefs de parti, de leur conférer une sorte d'inamovibilité. Pourquoi pas? L'intérêt du pays n'est-il pas que les hommes les plus autorisés de tous les partis prennent part aux délibérations qui engagent son avenir ?

CHAPITRE VII

LES DIVERS SYSTÈMES DE R. P.

Le système du nombre unique est le seul qui permette de répartir les sièges entre les listes d'une manière exactement proportionnelle. — Les avantages du système. — Son application dans le département de la Seine.

Au nom du principe d'égalité, on doit accorder à chaque électeur le même nombre de suffrages quelle que soit la circonscription dans laquelle il est appelé à voter. En vertu du principe même de la R. P., on doit attribuer à toutes les listes de parti un nombre de sièges aussi exactement proportionnel que possible au nombre des suffrages qu'elles ont obtenus.

Si l'on envisage les résultats du scrutin dans l'ensemble des circonscriptions, sans se préoccuper de fixer d'avance le nombre des députés à élire, la solution la plus exacte du problème de la répartition des sièges est celle du *diviseur électoral uniforme* ou plus simplement, du *nombre uniforme* ou du *nombre unique.* Si, au contraire, on veut répartir entre les partis politiques un nombre de sièges fixé d'avance

dans chaque circonscription considérée isolément, plusieurs solutions peuvent se présenter. On aura alors le choix entre le système des plus forts restes, et entre le système de d'Hondt ou le système des moyennes.

Le système du nombre unique.

Ce système peut se formuler ainsi :

Il est établi pour toutes les listes de toutes les circonscriptions électorales un nombre unique, fixé d'avance, et servant à répartir les sièges entre les partis.

Si ce nombre est fixé, par exemple, à 15 000, chaque liste aura autant de sièges qu'elle aura obtenu de fois 15 000 suffrages. Une liste ayant obtenu 50 000 voix aura droit, par conséquent, à 3 sièges et il lui restera 5 000 suffrages non représentés.

Les suffrages non représentés d'un même parti dans les diverses circonscriptions sont ensuite additionnés. Ils donnent droit pour chaque parti à autant de sièges supplémentares que leur total contient de fois le chiffre de 15 000 suffrages. Ainsi, un parti A ayant un total de 200 000 voix non représentées aura droit à 200 000 : 15 000, c'est-à-dire à 13 sièges supplémentaires. Par suite le nombre de ses suffrages perdus sera de 5 000 seulement dans l'ensemble des collèges électoraux.

S'appliquant à toutes les circonscriptions et à chaque parti, la méthode du *nombre unique,* complétée par l'utilisation des suffrages non représentés, donne la

solution la plus exacte possible du problème mathématique de la R. P. Elle est la seule qui permette de faire élire chaque représentant par un même nombre de représentés. Mais elle exige, pour l'utilisation de tous les suffrages exprimés, une organisation des partis politiques permettant un groupement général des listes d'un même parti sous une dénomination commune.

Si l'organisation des partis politiques dans le pays tout entier ne s'improvise pas, elle peut toutefois s'opérer par région, ce qui rend possible, de la sorte, l'utilisation des voix non représentées dans les limites de chaque région dont il serait facile de fixer l'étendue. Sans doute la méthode du nombre uniforme donnerait des résultats d'autant moins parfaits que le nombre des régions serait plus grand, car chaque parti aurait alors des suffrages non représentés dans chaque région. En supposant le nombre unique fixé d'avance à 15 000 et le nombre des régions fixé à 20, la moyenne des voix perdues pour chaque parti sera de 7 500 par région, ce qui fait 150 000 dans l'ensemble. S'il y a quatre partis en présence, le total des voix non représentées atteindra donc en moyenne 600 000 et il s'abaissera à 300 000, en réduisant à 10, au lieu de 20, le nombre des régions. Mais 600 000 ou 300 000 suffrages non représentés, sur 9 millions de suffrages exprimés, cela ne fait guère que 6,65 ou 3,35 p. 100. En Belgique, avec le système de d'Hondt, il y a plus de 300 000 suffrages non représentés, sur 2 500 000 suffrages exprimés, soit 12 p. 100. En France, où les partis sont plus nombreux, les déchets seraient encore plus considérables si l'on appliquait la même

méthode de calcul. On sait d'ailleurs que le total des voix non représentées s'élève, chez nous, avec le scrutin d'arrondissement, à 55 p. 100, si l'on compte les abstentions et à près de 45 p. 100, si l'on ne les compte pas.

Au surplus, si l'on jugeait nécessaire de réduire les déchets que pourrait laisser l'application régionale du système du nombre unique, il suffirait d'attribuer un siège de plus par région aux partis dont le total des voix non représentées atteindrait 7 500, c'est-à-dire la moitié du nombre unique, dans l'hypothèse où ce nombre serait fixé à 15 000. De la sorte, il n'y aurait plus guère qu'une moyenne de 3,35 p. 100 de voix perdues, si l'utilisation des déchets s'opérait dans 20 régions, et une moyenne de 1,67 p. 100, si elle ne s'opérait que dans 10.

Mais, on fait au système du nombre unique un autre reproche. On dit qu'il pourra avoir pour effet de restreindre considérablement la représentation des petits collèges départementaux, surtout si, dans ces petits collèges, les électeurs se divisent à l'infini. Que l'on suppose, en effet, un collège où il n'y aura que 30 000 votants et 5 listes en présence. Si chacune de ces 5 listes obtient 6 000 voix, le collège n'aura aucun représentant.

Nous ferons remarquer tout d'abord qu'il n'y a que deux départements en France dont le nombre des votants ne dépasse pas 30 000 : celui des Basses-Alpes et celui des Hautes-Alpes. D'autre part, tous les projets de R. P. décident que les départements ne pouvant être appelés à élire au moins 4 députés seront réunis à un département voisin pour ne former avec

celui-ci qu'un seul collège[1]. D'ailleurs, dans les deux départements réunis des Basses-Alpes et des Hautes-Alpes, le parti républicain (gauche démocratique, gauche radicale et radicale-socialiste) a obtenu, aux élections législatives de 1910, un total de 41 128 voix. Il pourrait donc avoir un minimum de 2 députés républicains, et l'opposition pourrait y avoir à son tour au moins un siège, à la condition que les listes ne fussent pas trop nombreuses. Les électeurs de ce petit collège seront avertis que, s'ils se divisent, ils s'exposent à perdre une partie de la représentation à laquelle ils peuvent légitimement prétendre. Ils n'ont donc qu'à ne pas se diviser.

En dehors de cette circonscription et peut-être de celle qui serait formée par le Cantal et la Lozère, d'après le projet du Gouvernement, il n'est nullement à craindre que, par l'application du système du nombre unique fixé à 15 000, un département puisse être privé de toute représentation. S'il l'était, ce serait encore une fois par la faute des électeurs qui auraient dispersé leurs voix sur un trop grand nombre de listes. Il est du reste incontestable que le système du nombre unique interdit la division indéfinie des partis, qu'il empêche leur émiettement. Mais, par cela même, il répond à

1. Les articles 3 et 4 du projet du Gouvernement sur la réforme électorale sont ainsi conçus :

Chaque circonscription élit un député par 70.000 habitants et par fraction supplémentaire supérieure à 35.000 habitants.

Chaque département forme une circonscription électorale. Cependant, selon que le nombre des Députés qu'il doit élire, d'après les dispositions de l'article 3, est supérieur à 15 ou inférieur à 4, un département peut être divisé en plusieurs circonscriptions ou au contraire, réuni à d'autres départements limitrophes.

l'objection si souvent faite à la R. P. de rendre difficile la formation des majorités parlementaires.

Nous ferons enfin remarquer que la R. P. tend à substituer la division du territoire en partis politiques à la division en circonscriptions électorales. La difficulté du problème consiste précisément à opérer cette substitution qui, pour donner des résultats parfaits, devrait s'opérer dans une circonscription unique. Il faut donc trouver une combinaison qui se rapproche de l'idéal, si l'on ne peut l'atteindre tout de suite. En confondant la question des intérêts locaux avec celle de la R. P., on donnerait raison aux partisans du scrutin d'arrondissement.

Comparant le système du *nombre unique* avec les autres et notamment avec le système de d'Hondt, M. Louis Havet, membre de l'Institut, a fait à la commission d'études du Comité Républicain de la R. P. les intéressantes déclarations que voici:

Le principe du système proposé peut être dégagé sous une forme intelligible à première vue et pour tous sans exception : *Tant de voix* (*disons 15000*) *font un député*. Le principe du système de d'Hondt, au contraire, n'est intelligible qu'à une élite de mathématiciens qui auront pris la peine de l'étudier.

Là est l'obscurité qui a été si justement reprochée au système de d'Hondt Plus il mérite d'éloges au point de vue de sa perfection mathématique, et moins la masse est capable de le comprendre.

C'est là, à mon sens, une raison capitale de repousser tout système fondé sur la prédétermination du nombre des députés, et, par là, condamné à l'ingéniosité mathématique. Quoi de plus simple que le principe du Suffrage Universel : 1 suffrage par électeur ? Non moins

simple doit-être le principe de la R. P. : 1 siège par X suffrages.

Le système que je préconise, celui du nombre unique, présente par comparaison un avantage logique et politique. Grâce à lui, la R. P. pourra dégager les partis et leur donner le maximum de sincérité et de libre allure. On remarquera, en effet, que le nombre des sièges attribués à une liste dépend là uniquement du nombre des suffrages qu'elle a obtenus elle-même. Un parti en décadence numérique perd des sièges, un parti en progrès numérique gagne des sièges, mais ni l'un ni l'autre ne pourront pâtir ou bénéficier de ce qui concerne les autres partis.

Il en est autrement quand il y a prédétermination du nombre des sièges. Tous les partis sont alors englobés par le calcul dans une solidarité arithmétique qui produit d'étranges résultats, capables d'étonner et de révolter le bon sens, cruels en tout cas pour ceux qui en sont inutilement les victimes.

C'est ce qu'on va voir par un exemple numérique calculé selon le système de d'Hondt. On constatera qu'un parti qui n'a subi aucun déchet numérique, ou même qui a augmenté en nombre, peut perdre un siège alors que le total général des suffrages n'a pas varié. Son sort dépend de deux autres partis, dont l'un s'est accru aux dépens de l'autre : *res inter alios acta.*

Première élection (suffrages).

Liste A	Liste B	Liste C	Liste D	Total.
72 000	55 000	39 000	15 000	181 000
36 000	27 500	19 500	7 500	
24 000	18 333	13 000		
18 000	13 750			
14 400				
4 sièges	3 sièges	2 sièges	1 siège	10 sièges

Seconde élection.

Liste A	Liste B	Liste C	Liste D	Total.
72 000	62 000	39 000	15 000	181 000
36 000	31 000	16 000		
24 000	20666	10 666		
18 000	15 500			
14 400	12 400			
4 sièges	4 sièges	2 sièges	0 siège	10 sièges

Par suite d'un gain de B, fait aux dépens de C, D perd un siège, quoique ayant gardé ses 15 000 suffrages.

Troisième élection.

Liste A	Liste B	Liste C	Liste D	Total
72 000	61 800	32 000	15 200	181 000
36 000	30 900	16 000		
24 090	20 600	10 666		
18 000	15 450			
14 400	12 360			
4 sièges	4 sièges	2 sièges	0 siège	10 sièges

Par suite d'un gain plus faible de B sur C, D perd un siège, quoique ayant acquis 200 suffrages nouveaux [1].

Non seulement les résultats qu'impliquent les systèmes comme le système de d'Hondt peuvent ainsi être choquants en eux-mêmes, mais ils peuvent entraîner une conséquence nuisible à la sincérité du scrutin et à la moralité. Par tactique indirecte, en effet, certains partisans de C pourront passer à B avec une intention déloyale : au lieu de vouloir être utiles à B, leur unique

1. Nous avons souligné dans ce tableau les chiffres qui déterminent l'obtention d'un siège ; les autres chiffres ne sont pas soulignés.

désir sera de porter préjudice à D. Rien de plus contraire à ce qui fait la valeur morale et éducatrice de la R. P. qui, en permettant toujours à tous les électeurs de voter *pour*, doit peu à peu les déshabituer de voter *contre*. Elle remplira d'autant mieux son rôle qu'elle déjouera mieux l'esprit de perfidie et l'esprit de coalition.

Ici doit se placer une réflexion d'ordre général. Les systèmes qui supposent prédéterminé le nombre des députés donnent une prime aux tentations d'habileté. Il y aura des habiletés de vote, comme celle que je viens d'indiquer; il y aura aussi des habiletés de législation. On essaiera de tricher avec la délimitation des circonscriptions, avec le proportionnalisme lui-même, comme le montre l'invention récente des sièges supplémentaires accordés à des majorités. Cette singulière invention n'a pu éclore qu'à la faveur d'une idée compliquée, celle qui règle le nombre des sièges sur autre chose que le suffrage lui même. L'absurdité en aurait sauté aux yeux (je dis absurdité par euphémisme), si la propagande pour la R. P. avait familiarisé les populations avec l'idée d'un système naturel, simple et clair, le système du nombre unique.

Il me reste à mentionner, accessoirement, quelques autres avantages du système. Il permet d'abréger la loi électorale, car il dispense de lui annexer un tableau des sièges accordés à chaque circonscription, ou d'y inscrire une règle des nombres de sièges. Il diminue la besogne législative ou administrative, car il dispense de remanier la répartition des sièges quand le chiffre de la population varie.

Il rend le calcul des nombres de sièges encore plus rapide que dans le système de d'Hondt. Il permet de proclamer isolément chaque résultat partiel, tandis que, dans le système de d'Hondt, une contestation sur le nombre de suffrages obtenus par une liste peut susprendre l'éva-

luation des droits des autres listes. Enfin il exclut toute *panne* arithmétique. Il y en a dans le système de d'Hondt, qui ne joue plus quand, ayant à attribuer un dernier siège, on se trouve en présence de deux quotients égaux.

On a objecté que si le nombre des abstentions variait beaucoup, le nombre total des députés varierait trop. Je réponds qu'il n'y a rien à craindre à cet égard. Les abstentions systématiques, celles des électeurs qui n'ont pas de candidats de leur parti, varient beaucoup aujourd'hui, par le vice du système majoritaire. Elles disparaîtront sous le régime de la R. P.; il ne restera alors que les abstentions fortuites, dont le nombre sera à peu près constant, comme celui de tous les hasards sociaux.

Telles sont les raisons ajoutées à tant d'autres que l'on peut invoquer en faveur du système du *nombre unique*. C'est, en définitive, le système idéal, celui qui permet de se rapprocher le plus de l'exactitude mathématique, de la proportionnalité absolue.

Nous allons l'appliquer maintenant aux résultats des élections législatives de 1910, dans le département de la Seine. Le projet du Gouvernement sur la réforme électorale, qui a été déposé le 30 juin 1910, a divisé ce département en sept circonscriptions; nous adopterons, pour nos calculs, cette même division. Si nous choisissons le département de la Seine, c'est parce que les partis y sont moins dispersés qu'ailleurs; les divers groupes d'opposition y votent, le plus souvent, pour le même candidat. Le parti socialiste unifié ne présente, lui aussi, qu'un seul candidat par collège, non seulement à Paris, mais dans toutes les circonscriptions. Enfin le parti radical, moins discipliné que le parti socialiste, et dont les nuances sont assez variées, est

parvenu cependant, dans presque tous les collèges de la Seine, à réaliser l'unité de candidature. Il est donc aisé de grouper les voix obtenues par les trois partis en présence dans les sept circonscriptions proposées par le Gouvernement pour les élections législatives du département le plus peuplé de la France. Voici d'abord le tableau de ces sept circonscriptions électorales avec l'indication du nombre des députés à élire :

1re circ. Paris	(1er, 2e, 8e, 9e, 17e arrond.). . . .	8 députés.
2e —	(3e, 4e, 5e, 6e, 13e —). . . .	8 —
3e —	(7e, 14e, 15e, 16e —). . . .	8 —
4e —	(10e, 18e, 19e —). . . .	8 —
5e —	(11e, 12e, 20e —). . . .	8 —
Arrondissement de Saint-Denis	. . . .	9 —
— de Sceaux	. . . .	6 —
	TOTAL.	55 députés

Additionnons maintenant les suffrages obtenus dans chacune de ces sept circonscriptions nouvelles par les trois partis en présence aux élections législatives du 24 avril dernier; nous obtiendrons les résultats que voici :

Circonscriptions.	Suffrages exprimés.	Suffrages de l'opposition.	Suffrages des radicaux.	Suffrages des socialistes.
Paris, 1re circ.	91 316	55 679	26 211	9 426
— 2e —	94 996	27 971	51 054	15 971
— 3e —	96 205	41 228	33 111	21 866
— 4e —	96 368	18 414	43 749	34 205
— 5e —	94 501	6 241	49 237	39 023
Saint-Denis. .	119 411	19 099	53 720	46 592
Sceaux. . . .	88 386	21 422	40 957	26 007
TOTAUX. .	681 183	190 054	298 039	193 090

Choisissons enfin un nombre unique qui permette de conserver 55 députés, comme dans le projet du Gouvernement et que nous fixerons à 12 300. Nous supposerons également que chacun des trois partis en présence n'a formé qu'une seule liste dans les sept collèges, et, pour l'addition des restes et l'attribution totale des sièges, nous prendrons le département tout entier.

Pour calculer le nombre de sièges auquel a droit chaque liste, il suffit de diviser son chiffre électoral, c'est-à-dire le total des voix qu'elle a obtenues, par le nombre unique de 12 300. Les restes que donneront ces divisions seront ensuite additionnés. Voici les résultats ainsi obtenus :

Listes de l'opposition.

Circonscriptions.	Chiffres électoraux.	Sièges attribués par le nombre unique.	Voix non représentées.
Paris, 1re circ.	55 679	4	6 479
— 2e —	27 971	2	3 371
— 3e —	41 228	3	4 328
— 4e —	18 414	1	6 114
— 5e —	6 241	0	6 241
Saint-Denis. .	19 099	1	6 799
Sceaux. . . .	21 422	1	9 122
Totaux. .	190 054	12	42 454

Le total des voix non représentées étant de 42 454, l'opposition aura droit à 42 454 : 12 300 = 3 sièges supplémentaires, soit un total de 15 sièges, et elle n'aura ainsi que 5 554 voix perdues dans tout le département. Quant aux trois sièges supplémentaires, ils seront naturellement attribués aux circonscrip-

tions dans lesquelles le parti a eu le plus grand nombre de voix non représentées, c'est-à-dire dans la première circonscription de Paris, dans la circonscription de Saint-Denis et dans celle de Sceaux.

Listes du parti radical.

Circonscriptions.	Chiffres électoraux.	Sièges attribués.	Voix inutilisées.
Paris, 1re circons.	26 211	2	1 611
— 2e —	51 054	4	1 854
— 3e —	33 111	2	8 511
— 4e —	43 749	3	6 849
— 5e —	49 237	4	37
Saint-Denis . . .	53 720	4	4 520
Sceaux	40 957	3	4 057
TOTAUX. . .	298 039	22	27 439

Le parti radical aura droit par conséquent à 22 sièges par la première répartition, puis à 27.439 : 12 300 = 2 siéges supplémentaires et ces 2 sièges lui seront attribués dans la 3e et dans la 4e circonscriptions de Paris.

Listes du parti socialiste.

Circonscriptions.	Chiffres électoraux.	Sièges atttribués.	Voix inutilisées.
Paris, 1re circons.	9 246	0	9 426
— 2e —	15 971	1	3 671
— 3e —	21 866	1	9 566
— 4e —	34 205	2	9 605
— 5e —	39 023	3	2 123
Saint-Denis . . .	46 592	3	9 692
Sceaux	26 007	2	1 407
TOTAUX. . .	193 090	12	45 490

Le parti socialiste aura droit à 45 490 : 12 300 = 3 sièges supplémentaires avec un total de 8 590 voix non représentées. Selon la règle que nous avons formulée plus haut, on devra lui attribuer une siège supplémentaire, parce que le total de ses voix non représentées, 8 590, dépasse la moitié du nombre unique de 12 300 fixé d'avance. Il aura ainsi 4 sièges supplémentaires qui lui seront attribués dans la Ire, la 3e et la 4e circonscription de Paris et à Saint-Denis.

La répartition des sièges par la méthode du nombre unique fixé à 12 300 a donné par conséquent 15 mandats à l'opposition, 24 aux radicaux et 16 aux socialistes. Au scrutin d'arrondissement, sur 50 sièges à pourvoir, l'opposition a obtenu 16 sièges; les radicaux 16 sièges, les socialistes 18. Avec la R. P. et par le système du nombre unique, les radicaux auraient donc gagné 8 sièges dans la Seine. Sans doute, ce gain serait dû, en partie à l'accroissement du nombre des sièges à pourvoir. Si le département de la Seine avait à élire, au scrutin d'arrondissement, 55 députés, au lieu de 50, il est probable que les radicaux obtiendraient plusieurs de ces 5 sièges nouveaux; la différence des résultats serait moins sensible, mais elle resterait assez forte pour démontrer les injustices du scrutin d'arrondissement.

CHAPITRE VIII

LES DIVERS SYSTÈMES DE R. P. (*suite*).

Deux méthodes de calcul sont à envisager pour répartir les sièges dans chaque circonscription considérée isolément. Critique du système des plus forts restes et du système de d'Hondt. — Le système des moyennes. — La loi électorale de Genève. — Le plus injuste de tous les systèmes.

Le système des plus forts restes et le système de d'Hondt.

Si l'on exige que le nombre des députés à élire par chaque collège soit fixé d'avance, il faut nécessairement recourir à un système plus ou moins ingénieux et plus ou moins exact pour procéder à la répartition des sièges dans une circonscription isolée.

I

LE SYSTÈME DES PLUS FORTS RESTES

La première idée qui vient à l'esprit, quand on se propose de répartir des sièges entre les partis poli-

ques proportionnellement à leurs forces, dans une même circonscription, c'est d'appliquer la règle de trois. Dans une circonscription où il y a eu 100 000 votants et où il y a 10 députés à élire, chaque parti aura droit à autant de sièges qu'il a réuni de fois 100 000 : 10 = 10 000 suffrages, c'est-à-dire le quotient électoral. Méthode parfaite, quand la division du nombre des suffrages obtenus par le quotient électoral ne donne aucun reste. Mais il y a toujours des restes, et les sièges de députés sont indivisibles. Or, comme une répartition ne peut se faire sous une forme exactement proportionnelle que si les unités à répartir peuvent être fractionnées, ce qui n'est point le cas, il faut donc recourir à un expédient. Cet expédient consistera, dans le système du quotient, à attribuer, aux partis qui ont le plus grand nombre de voix inutilisées, les sièges qui restent à pourvoir. La méthode du quotient, ou méthode suisse, conduit donc à l'application de la méthode des plus forts restes.

Appliquons cette méthode, comme nous avons appliqué précédemment celle du nombre unique, aux résultats des élections législatives de la Seine.

Dans la première circonscription de Paris, où il y a eu 91 316 suffrages exprimés et 8 députés à élire, le quotient électoral sera de 91 316 : 8 = 11.414.

La liste d'opposition aura droit par conséquent à 55 679 : 11 414 = 4 sièges + 10 023 voix non représentées;

La liste radicale, à 26 211 : 11 414 = 2 sièges + 3 383 voix non représentées;

La liste socialiste, à 9 426 : 11 414 = 0 siège + 9 426 voix non représentées.

Six sièges sur huit ont été attribués. Les deux autres sièges reviendront, d'après la règle des plus grands restes, l'un à la liste d'opposition qui a 10 023 voix de déchets, l'autre à la liste socialiste qui en a 9 426. L'opposition aura donc 5 sièges; le parti radical, 2; le parti socialiste, 1. Ce résultat ne choque ni la logique, ni le bon sens. Ce qui est monstrueux, c'est le résultat donné par le scrutin d'arrondissement qui, aux élections dernières, a donné tous les sièges à l'opposition.

La méthode du quotient ou des plus forts restes aurait attribué, dans l'ensemble des circonscriptions de la Seine, pour 55 sièges à pourvoir, 15 sièges à l'opposition, 24 aux radicaux, 16 aux socialistes. Au scrutin d'arrondissement, sur 50 sièges à pourvoir, l'opposition a obtenu 16 sièges; les radicaux 16 sièges; les socialistes 18. Avec la R.P. et par le système des plus forts restes, comme par le système du nombre unique, les radicaux auraient donc gagné 8 sièges dans le département de la Seine.

Si le système du quotient peut donner des résultats satisfaisants dans les collèges, comme ceux de la Seine, qui ont 8 ou 9 députés à élire, il en donne très souvent d'assez médiocres dans les collèges d'une moindre importance. Le projet du gouvernement décide que tout département n'ayant droit, par le chiffre de sa population, qu'à 3 mandataires, sera réuni à un département voisin pour ne former, avec celui-ci, qu'une seule circonscription. Mais il ne touche pas aux circonscriptions départementales ayant droit à 4 ou à 5 députés et où il est impossible d'attribuer aux partis politiques une représentation proportionnelle à

leurs forces électorales, quelle que soit la méthode de calcul employée.

Nous pourrions multiplier les exemples des anomalies et des erreurs que le système des plus forts restes est susceptible de produire dans les petites circonscriptions. Supposons que, dans un département appelé à élire 4 députés, les suffrages se soient ainsi répartis entre les quatre listes en présence : liste A, 10 000 suffrages; liste B, 11 000; liste C, 22 000; liste D, 27 000. Le quotient électoral sera 70 000 : 4 = 17 500 L'application de la règle des fractions forcées attribuera un siège à chaque liste et les quatre députés seront ainsi élus par un nombre de voix très différent. Supposons encore que dans un autre département appelé à élire 5 députés, le parti A obtienne 39 000 suffrages; le parti B, 26 000; le parti C, 10 000. Le quotient électoral sera 75 000 : 5 = 15 000. Le parti A, qui possède la majorité, n'aura que la minorité des sièges; il n'en aura que 2, alors que le parti B on aura également 2 et le parti C, 1. Mais en formant deux listes distinctes, le parti A aura des chances sérieuses de conquérir un troisième siège. Que sa première liste obtienne 11 000 suffrages et sa seconde 28 000, il aura cette fois 3 députés; le parti C perdra le sien, parce qu'il n'a réuni que 10 000 suffrages et que la première liste du parti A en a réuni 11 000.

On fait observer, il est vrai, que les erreurs du système ne pourront pas se produire aux dépens du même parti dans les 84 collèges prévus par le projet ministériel. Tel parti qui en aura souffert dans une circonscription pourra en bénéficier dans une autre. Ici la règle des plus forts restes lui fera perdre un siège, là

elle lui en fera gagner un. Mais ces compensations seront, comme dans le scrutin uninominal et majoritaire, l'effet du hasard. Mieux vaudrait, dans tous les cas, renoncer aux petits collèges qui multiplient les chances d'erreur et les agrandir de telle sorte qu'ils aient au moins 7 députés à nommer. Telle est la véritable solution à adopter pour obtenir, avec le système des plus forts restes, une proportionnalité équitable.

II

LA MÉTHODE DE D'HONDT

Le système du quotient électoral ou des plus forts restes, appliqué depuis près de vingt ans dans certains cantons suisses pour les élections au Grand Conseil, a été critiqué avec vigueur par M. d'Hondt, quand il s'est agi d'introduire la R. P. en Belgique. M. d'Hondt a soutenu qu'une telle méthode de calcul pouvait abusivement favoriser les partis les plus faibles, c'est-à-dire la minorité, aux dépens de la majorité. Et il a pris, pour faire sa démonstration, l'exemple que voici. Il a supposé que, dans un collège appelé à élire 3 députés, les voix s'étaient ainsi réparties : Liste A, 1 550; liste B. 750; liste C, 700. — ensemble, 3 000. « Le système du quotient, dit M. d'Hondt, amènerait ce résultat, souverainement injuste, que la majorité des votants n'aurait que la minorité des sièges. 1 000, en effet, étant le quotient de 3 000 par 3, la première liste obtiendrait un siège, parce qu'elle a réuni plus de voix que le quotient, et chacune des deux autres

listes en obtiendrait également un, parce qu'elles possèdent un chiffre de voix non représentées, — 750 et 700 — supérieur à l'excédent de la première sur le quotient, soit 550. Il s'ensuit que l'on peut avoir un mandat avec 700 voix et que l'on peut n'en avoir qu'un aussi, avec un chiffre de suffrages plus que double. La majorité n'a pas davantage que chacune des minorités. »

Ce raisonnement qui paraît fort judicieux s'appuie sur un exemple singulier. Quel est donc le système mathématique qui permet de répartir équitablement trois sièges, entre trois partis inégaux, dans un même collège? Le résultat ne pourra être satisfaisant que si les trois partis ont obtenu le même nombre de suffrages. Mais si M. d'Hondt insiste sur les inconvénients que présente l'application du système du quotient dans des circonscriptions aussi étroites, c'est parce que, en Belgique, certaines circonscriptions sont en effet fort peu étendues, qu'elles n'ont souvent à élire que 2, 3 ou 4 députés, et que, par suite, le problème de la répartition des sièges y est fort compliqué. En outre, chez nos voisins, il y a trois partis en présence : le parti catholique, le parti libéral et le parti ouvrier, et le premier est aussi fort à lui seul que les deux autres réunis. Or, M. d'Hondt était catholique. Il ne pouvait donc pas admettre que son parti fût lésé par l'application d'un système de R. P. Dans l'exemple qu'il invoque, le parti A est, dans sa pensée, le parti catholique et les deux autres sont le parti libéral et le parti ouvrier. Le parti catholique ayant réuni 1 550 voix alors que les deux autres n'en ont recueilli que 750 + 700 = 1 450, il lui paraît légitime que le pre-

mier obtienne deux sièges et n'en abandonne qu'un, soit au parti libéral, soit au parti ouvrier. Si ces deux derniers partis s'étaient d'ailleurs unis dans la bataille électorale, au lieu de se diviser, ils n'auraient recueilli que 1 450 voix et par suite qu'un seul siège, — et les catholiques deux, avec 1 550 voix ; en se divisant, les libéraux et les socialistes auraient, au contraire, réussi à enlever un siège à leurs adversaires. C'est entendu. Mais si l'on suppose que le collège dont il s'agit a 4 députés à élire, au lieu de 3, le raisonnement de M. d'Hondt n'a plus aucune valeur. Et si, voulant obtenir une application plus juste encore de la R. P., on élargit la circonscription ; si on lui donne sept députés au lieu de trois, le système du quotient aboutira à une répartition très équitable.

Cependant M. d'Hondt, poursuivant son idée de ne pas nuire à ses amis politiques, a cherché une autre méthode et il a réussi à la faire adopter. Elle est fort ingénieuse : « Pour aboutir, dit-il, à une répartition dont la justesse et l'équité soient hors de conteste, il faut recourir à un autre procédé : c'est celui du *chiffre répartiteur*. En divisant, en effet, les chiffres électoraux des partis par un même nombre, donnant des quotients dont la somme soit égale au nombre de sièges à conférer, on arrive à mesurer exactement les partis à la même aune, on accorde à chacun tout ce qui lui revient, on empêche les minorités d'exproprier illégitimement les majorités de la part de représentation à laquelle elles ont droit. » M. d'Hondt a donc surtout, on le voit, la préoccupation de ne pas laisser « exproprier » les catholiques par les libéraux et le parti ouvrier; il aime mieux que ce soient

les catholiques qui exproprient leurs adversaires. C'est précisément ce qui va se produire par l'application de sa méthode.

« Reprenons, continue-t-il, notre exemple de tout à l'heure : trois groupes de 1 550, 750 et 700 électeurs se disputent trois sièges. Le chiffre répartiteur sera 750 qui entre deux fois dans 1 550 et une fois dans 750 et qui donne, par conséquent, une somme de quotients — deux plus un — égale au nombre de sièges à conférer. La majorité aura la majorité des députés, et le groupe le plus fort sera ensuite représenté. Le groupe de 700 n'obtiendra rien parce que, si on lui donnait un siège, il faudrait logiquement en donner deux au groupe de 1 550 et un au groupe de 750, ce qui ferait quatre élus quand il ne peut y en avoir que trois. » Mais pourquoi ne peut-il n'y en avoir que trois? Qu'on fasse nommer au moins 4 députés, en élargissant la circonscription, et la solution du problème par la méthode du quotient sera infiniment plus juste que par la méthode de M. d'Hondt. L'exemple même qu'il a choisi en fait ressortir tout l'arbitraire. Il attribue deux sièges à un groupe de 1 550 voix, 1 au groupe de 750 voix et 0 au groupe de 700. Le parti le plus fort obtient sans doute le nombre de sièges auquel il a droit, mais l'opposition n'a pas son compte : elle a 700 voix non représentées alors que ses adversaires n'en ont que 50.

L'auteur du système n'a d'ailleurs jamais caché son dessein de favoriser les partis les plus unis et les plus forts. C'est en vain que son collègue de l'Université de Gand. M. Massau, lui démontrait, par des chiffres, que d'autres systèmes pouvaient donner des

résultats plus satisfaisants. M. d'Hondt était professeur de droit et il appartenait au parti catholique. Il ne s'embarrassait pas des objections d'un professeur de mathématiques qui appartenait au parti libéral; s'il était partisan de la R. P., il ne consentait pas à admettre que la R. P. pût avoir pour effet de nuire à ses amis politiques.

Le système des plus forts restes avait, notamment, selon M. d'Hondt, l'inconvénient de permettre au parti catholique de présenter dans la même circonscription plusieurs listes de candidats. Pourquoi ne l'eût-il pas fait, puisque, en se divisant, il n'aurait peut-être perdu aucun siège? Pour le contraindre à rester uni, il fallait donc lui accorder un avantage lorsqu'il ne présenterait qu'une seule liste. Par contre, l'opposition libérale et socialiste devrait suivre la même tactique et former des cartels, dans certaines circonscriptions, pour éviter de perdre des sièges. Mais, en s'unissant, les libéraux et les socialistes risquaient de diminuer le nombre de leurs partisans, — les électeurs libéraux ne voteraient pas tous pour une liste de concentration socialiste, — ce qui permettrait aux catholiques de rester sur leurs positions. Il y aurait donc pour le parti catholique un double avantage à adopter un système de R. P. qui favorisât l'union : c'est ce que M. d'Hondt et, après lui, M. Van den Heuvel, le ministre de la Justice qui défendait le projet de réforme électorale de 1899, ont parfaitement compris, et c'est ce qui explique pourquoi ils ont proposé une méthode de calcul qui fût favorable au parti catholique de préférence à une autre qui pût favoriser le parti libéral.

Appliqué dans des circonscriptions assez larges, le système de d'Hondt peut donner des résultats satisfaisants, surtout lorsqu'il ne se trouve que trois listes en présence. Prenant le même exemple que celui que nous avons déjà choisi pour expliquer le système des plus forts restes, cherchons les résultats qu'aurait donnés, dans le département de la Seine, le système de d'Hondt. Dans la première circonscription de Paris il y a eu, comme on l'a vu plus haut, 91 316 suffrages valables pour 8 députés à élire. La méthode de d'Hondt consiste, on le sait, à diviser par 1, 2, 3, 4, 5, etc., les chiffres électoraux obtenus par chaque liste de parti. Procédons à cette opération sur les chiffres électoraux des trois partis en présence dans la première circonscription de Paris.

	Opposition.	Radicaux.	Socialistes.
Chiffres électoraux. . . .	55 679	26 211	9 426
Divisés par 1	55 679	26 211	9 426
— 2	27 839	13 105	
— 3	18 559	8 737	
— 4	13 919		
— 5	11 135		
— 6	9 279		

Rangeons maintenant les quotients ainsi obtenus dans l'ordre de leur importance: 55 679, 27 839, 26 211, 18 559, 13 919, 13 105, 11 135, 9 426. Ce dernier nombre sera le quotient électoral, que M. d'Hondt appelle le diviseur électoral, ce qui importe peu. Il est contenu 5 fois dans le chiffre électoral de l'opposition; 2 fois, dans celui des radicaux; 1 fois, dans

celui des socialistes. L'opposition aura donc 5 sièges, les radicaux 2, les socialistes 1.

Ces résultats sont identiquement les mêmes que ceux de la méthode des plus forts restes. Mais, dans l'ensemble des collèges de la Seine, ils varieraient quelque peu. En appliquant le système de d'Hondt dans les sept circonscriptions, on arrive à attribuer, au total, 13 sièges à l'opposition, 26 sièges aux radicaux et 16 aux socialistes. L'opposition a donc perdu, par rapport au système des plus forts restes, 2 sièges qui ont été, en revanche, attribués aux radicaux. Quant aux socialistes, ils n'ont ni perdu, ni gagné. Le système de d'Hondt a par suite avantagé le parti le plus fort, c'est-à-dire, dans la Seine, le parti radical, de même que, en Belgique et pour la même raison, il favorise le parti catholique.

L'explication de la formule de d'Hondt et le système des moyennes.

L'exemple que nous avons cité plus haut et sur lequel M. d'Hondt a appuyé sa démonstration fait comprendre à la fois le mécanisme de son système et les raisons de son adoption.

S'il y a trois sièges à pourvoir, comment les répartir entre trois listes qui ont obtenu le nombre de suffrages que voici :

Liste A	Liste B	Liste C
1 550	750	700

S'il n'y avait qu'un siège à pourvoir, il appartiendrait à la liste A avec 1 550 voix. S'il y en avait deux, le second devrait-il donc revenir à la liste A ou à la

liste B? 1550 : 2 = 775, chiffre supérieur à 750; donc le second siège doit revenir à la liste A. Et le troisiéme siège? En divisant 1550 par 3, on obtient le nombre 516 qui est inférieur au chiffre 750 de la liste B. Donc, le troisième siège revient à la liste

En divisant par conséquent par 1, 2, 3, etc., c'est-à-dire par le nombre des députés à élire, le chiffre électoral de chaque liste, on obtient une série de quotients qui, rangés par ordre d'importance, indiquent le nombre de voix nécessaire pour l'obtention du premier siège, du second, du troisiéme, etc. S'il y a trois députés à élire, comme dans l'exemple ci-dessus, le troisième quotient, 750, déterminant l'obtention du troisième siège, sera le chiffre répartiteur. Il est contenu deux fois dans 1550 et une fois dans 750; donc, la liste A aura deux sièges et la liste B, un siège.

La formule de M. d'Hondt a toutefois un grave défaut: c'est d'être incompréhensible. On ne peut la comprendre qu'en faisant le raisonnement qu'on vient de lire. Et, en faisant d'ailleurs ce même raisonnement, on peut aboutir aux mêmes résultats en appliquant une formule plus claire. Un des membres de la commission d'études du Comité Républicain de la R. P., M. Jules Dietz, a proposé de lui substituer le dispositif que voici:

Pour déterminer le nombre de sièges à attribuer à chaque liste, on divise, dans chaque collège électoral, le nombre total des votants par le nombre des députés à nommer. Chacune des listes a droit à autant de sièges de députés que le total des suffrages obtenus par elle contient de fois le quotient de cette division. Si, après cette première répartition, il reste un siège disponible,

on supposera, successivement, que ce siège est attribué à chacune des listes concurrentes, et l'attribution en sera faite à celle des listes qui, après cette application, donnera la plus forte moyenne de suffrages pour chacun de ses députés élus. On procédera ensuite de même, successivement, pour chacun des autres sièges disponibles, s'il y en a plusieurs.

Un exemple fera bien comprendre l'application de cette formule nouvelle :

Dans un collège où il y a cinq députés à élire et 4 listes en présence, les suffrages se sont ainsi répartis :

Liste A	Liste B	Liste C	Liste D
9 000	17 000	23 000	31 000

Le nombre des votants est, par conséquent, de 80000 et le quotient électoral de 80000 : 5 = 16000. Les listes B, C et D ont droit de prime abord à un siège chacune. A qui reviendra le quatrième siège? S'il est supposé attribué à la liste A, le député de cette liste sera élu par 9000 voix; s'il est supposé attribué à la liste B, qui a déjà un siège, la moyenne des voix de chaque député de cette liste sera de 17000 : 2, soit 8500; s'il est supposé attribué à la liste C, qui a déjà un siège, la moyenne des voix de chaque député de cette liste sera de 23000 : 2, soit 11500; s'il est supposé attribué enfin à la liste D, qui a déjà un siège, la moyenne des voix de chaque député de cette liste sera de 31000 : 2, soit 15500. Donc le quatrième siège revient à la liste D, parce que la moyenne des voix attribuées à ses deux élus sera la plus élevée. Et le cinquième siège reviendra, pour la même raison, à la liste C. dont la moyenne des suffrages, pour chaque député, sera

11500 voix. La liste A qui n'a réuni que 9000 suffrages n'aura aucun siège.

Si l'on appliquait le système *des plus forts restes*, ce serait au contraire la liste A qui obtiendrait le cinquième siège, et la liste C n'en aurait plus qu'un.

On voit, par l'exemple ci-dessus, que le système des moyennes favorise surtout les listes qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages et que, au contraire, le système des plus forts restes peut parfois avantager les listes ayant obtenu le moins de suffrages. Dans bien des cas, il est vrai, les résultats seront les mêmes. Mais, lorsque les deux systèmes aboutissent à des résultats différents, le système des moyennes enlève toujours un siège à une liste dont le chiffre des suffrages qu'elle a obtenus est moindre, pour le donner à une liste dont ce chiffre est plus élevé. C'est pour cette raison que le parti au pouvoir et qui a la majorité préfère le système des moyennes ou le système de d'Hondt au système des plus forts restes. Le premier lui donne en effet un avantage sur le second, à la condition toutefois qu'il ne se divise pas dans les élections. Le système des moyennes constitue, en définitive, une transaction d'ailleurs acceptable entre le système majoritaire et le système idéal du *nombre unique* qui peut seul donner des résultats exactement proportionnels.

La méthode du nombre unique fournissant la solution exacte du problème mathématique de la R. P., il suffira d'en comparer les résultats dans la Seine avec ceux qu'aurait donnés la méthode des plus forts restes et celle de d'Hondt, pour se rendre compte des différences entre ces deux dernières :

Partis.	Scrutin d'arrondis.	Système des plus forts restes.	Système des moyennes.	Nombre unique.
Opposit. Sièges	16	15	13	15
Radicaux —	16	24	26	24
Social. —	18	16	16	16
TOTAUX	50	55	55	55

III

LE SYSTÈME GENEVOIS

Le système des plus forts restes, qui était autrefois en vigueur dans le canton de Genève pour l'élection des députés au Grand Conseil, a été remplacé par un autre dont le principe est le même que celui du système de d'Hondt, et qui a été institué par l'article 107 de la loi électorale du 3 mars 1906 dont voici le texte :

Pour chaque collège (à l'exception de la ville de Genève où le grand bureau procède après le dépouillement) la répartition proportionnelle se fait le lendemain de l'élection.

Le nombre total des suffrages valables est divisé par le nombre des députés à élire augmenté de un.

On appelle « nombre électoral » le nombre entier qui est immédiatement supérieur au quotient ainsi obtenu.

Chaque liste reçoit à la répartition autant de sièges que le nombre électoral est contenu de fois dans le nombre des suffrages qu'elle a recueillis.

Lorsque le nombre des députés élus par cette répartition reste inférieur à celui des députés à élire, on divise le nombre des suffrages de chaque liste par le nombre des sièges qu'elle a déjà obtenus augmenté de

un ; le siège est attribué à la liste qui obtient le quotient le plus élevé. On répète le même procédé s'il reste encore des sièges disponibles.

En cas d'égalité de quotients, le siège est attribué à celui des candidats qui a obtenu le plus de voix ; s'il y a égalité de voix, c'est le sort qui décide.

Prenons l'exemple suivant : Dans un collège qui a sept députés à élire la liste A a obtenu 49 500 suffrages valables ; la liste B, 23 000 ; la liste C, 19 000 ; la liste D, 8 503. Total 100 003 suffrages valables.

Pour trouver le nombre électoral, nous divisions 100 003 par le chiffre des députés + 1, soit 8.

100 003 : 8 = 12 500 et une fraction ; le nombre électoral sera : 12 501.

Les suffrages de chaque liste sont divisés par ce nombre :

49 500 : 12 501 = 3
23 000 : 12 501 = 1
19 000 : 12 501 = 1
8 503 : 12 501 = 0

La première répartition donne donc :

	3	députés à la liste	A
	1	— —	B
	1	— —	C
TOTAL	5		

Cherchons à quelle liste revient le 6e siège, en divisant les suffrages de chaque liste par le chiffre des députés déjà obtenus + 1 :

A. 49 500 : 4 = 12 375
B. 23 000 : 2 = 11 500
C. 19 000 : 2 = 9 500
D. 8 503 : 1 = 8 503

La liste A ayant le plus fort quotient obtient le 6e député.

Faisons le même calcul pour le 7e siège. — Les liste B, C, et D, conservent le même quotient mais, la liste A, ayant obtenu le 6e siège, a maintenant 4 députés; nous devons donc diviser ses suffrages par 5.

49 500 : 5 = 9 900

C'est la liste B qui a le plus fort quotient; elle obtient le 7e député. En résumé :

la liste	A aura	4	députés
—	B aura	2	—
—	C aura	1	—
TOTAL		7	

Ce système favorise les plus forts partis, puisque la liste A, qui n'a pas la majorité absolue, obtient cependant 4 députés; la répartition est aussi exacte que possible. Chaque liste a autant de députés que le chiffre de ses suffrages divisé par 11 500 (quotient trouvé lors de la répartition du 7e siège) le permet.

IV

LE PROJET DU CABINET BRIAND

Le projet de réforme électorale déposé le 30 juin 1910 par le cabinet de M. Briand conclut à l'application d'un système tout différent et dont il nous reste à dire un mot. Le projet n'a pas pour objet, il est vrai, d'instituer la représentation proportionnelle des partis politiques, mais simplement un mode de

« scrutin de liste avec représentation proportionnelle des minorités». Dans la pensée de son auteur, il s'agit d'une « solution intermédiaire » s'adaptant « aux institutions républicaines et aux principes sur lesquels ces institutions reposent ». On ne voit pas très bien, au premier abord, pourquoi le système du quotient ou le système de d'Hondt ne s'adapterait pas mieux encore aux institutions républicaines, puisqu'ils sont infiniment plus justes que le système du gouvernement. Celui-ci consiste, en effet (article 9), à chercher le quotient en divisant le nombre des électeurs *inscrits* par le nombre des députés à élire. Pourquoi le nombre des inscrits et non celui des votants? On le verra tout à l'heure. Puis, le quotient ainsi obtenu sert à attribuer à chaque liste le nombre de sièges auquel elle a droit. Il y aura encore des restes, comme dans les autres systèmes. Mais à qui le projet va-t-il les attribuer? « Aux autres candidats, dit l'article 9, qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages, quelle que soit la liste à laquelle ils appartiennent. »

Appliquons la méthode à la première circonscription de Paris où il y a huit députés à élire et un total de 119 540 électeurs inscrits. Le quotient va s'élever de beaucoup, puisque c'est ce chiffre, et non celui des votes valables, que l'on prend pour base de calcul. Il sera de 119 540 : 8 = 14 942.

Par la première répartition indiquée à l'article 9 du projet, l'opposition aura, avec ses 55 679 voix, 3 sièges; les radicaux, avec 26 211 voix, auront 1 siège; les socialistes, avec 9 426 voix, n'auront rien. Cela fait seulement 4 sièges répartis. Et les 4 autres à qui seront-ils attribués? Aux 4 candidats ayant obtenu

le plus de suffrages, et qui appartiendront tous, dans l'espèce, à la liste de l'opposition. Ainsi l'opposition aura 7 sièges; les radicaux, 1, et les socialistes, 0. Ce n'est pas très juste. Nous savons très bien que ce n'est pas dans le dessein de favoriser les partis d'opposition que le gouvernement a choisi son système spécial. C'est dans le dessein de favoriser outre mesure le parti le plus fort, c'est-à-dire le parti radical qui possède en effet la majorité relative dans un grand nombre de collèges. Et le projet du gouvernement aboutit, en effet, même dans la Seine et malgré l'avantage donné à l'opposition dans la 1re circonscription de Paris, à favoriser le parti radical. Il lui attribuerait 29 sièges, alors que les socialistes n'en conserveraient que 10, et l'opposition 16.

En augmentant arbitrairement le chiffre du quotient, le projet du gouvernement diminue le nombre des sièges revenant aux minorités, et, en attribuant aux majorités, même relatives, tous les sièges que le système du quotient ainsi compris laisse en suspens, il accroît encore l'injustice du procédé. Mais en voulant donner à un parti beaucoup plus que sa part légitime, il expose, en revanche, ce parti à subir à son tour la loi du plus fort; il provoque la révolte des partis de minorité qui, en se coalisant, deviendront plus forts que le parti qui n'a que la majorité relative. Avec le système du gouvernement, le parti radical risquerait d'être écrasé par ces mêmes coalitions dont il s'est plaint si amèrement et si justement, mais que le scrutin d'arrondissement rendra toujours inévitables.

Pour combattre les systèmes proposés jusqu'ici pour la répartition des sièges, l'auteur de l'exposé des mo-

tifs du projet gouvernemental s'exprime en ces termes:

Les divers mécanismes de représentation proportionnelle qui prétendent faire coïncider avec une précision mathématique la force numérique de chaque parti et sa représentation législative sont, dans la pratique, impuissants à procurer ce résultat. Ils ne parviennent ni à assurer une représentation dans le Parlement aux minorités qui, tout en réunissant dans l'ensemble du pays un nombre élevé de suffrages, sont très faibles dans chaque circonscription, ni à rendre uniforme le nombre d'électeurs dont chaque député représente les opinions et les tendances, ni, par suite, à établir un rapport constant entre le chiffre total des mandats attribués aux candidats de chaque parti et le chiffre total des électeurs de ce parti, ni, surtout, à différencier, par l'attribution d'un nombre inégal de sièges, les listes ayant recueilli des nombres inégaux de suffrages, à marquer ainsi par un résultat positif le succès remporté par la liste la plus favorisée, en d'autres termes à affirmer et à dégager la majorité. Il est donc par là-même démontré que ces systèmes sont incapables de réaliser dans l'application la conception idéale dont ils s'inspirent.

Comment ! De ce que le système du quotient électoral et le système de d'Hondt auxquels on fait ici allusion ne sont pas parfaits, on conclut qu'il faut en adopter un autre qui serait aussi injuste que possible, qui serait même plus injuste que le scrutin majoritaire? Celui-ci exige, en effet, la majorité absolue pour obtenir un siège, et, si elle n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, on procède à un second tour. Mais dans le système du Gouvernement, la minorité des

suffrages suffira le plus souvent pour obtenir la majorité des sièges. Par suite tout l'effort des minorités se concentrera sur une seule liste et les coalitions les plus singulières pourront se produire.

De telles manœuvres sont d'autant plus aisées que le projet accorde à chaque électeur autant de suffrages qu'il y a de députés à élire et qu'il lui donne le droit d'inscrire sur son bulletin des noms empruntés à toutes les listes en présence. C'est ce qu'on appelle le *panachage,* malheureusement admis déjà dans l'ancienne proposition Flandin et Varenne, et qui est, selon nous, susceptible de détruire tous les bons effets de la R. P. Le panachage fût-il, du reste, interdit dans le projet ministériel que la manœuvre dont nous venons de parler resterait facile. Les minorités n'auraient qu'à faire une liste commune, un « cartel », comme on dit en Belgique, pour culbuter le parti qui possède la majorité relative, et qui sera, dans un grand nombre de ollèges, le parti radical.

Lans d'autres collèges, il est vrai, où les quatre partis en présence seront à peu près d'égale force, le système du gouvernement favorisera outre mesure l'opposition de droite aux dépens de sa propre majorité de gauche. En voici la preuve. Le recensement général des votes, dans la circonscription A, qui a dix députés à élire, a donné les résultats suivants :

Électeurs inscrits	200 000	
Votants	150 000	
Liste de droite	45 000	voix
Liste radicale	40 000	—
Liste progressiste.	35 000	—
Liste socialiste.	30 000	—

La manœuvre que nous avons indiquée plus haut ne s'est pas produite. Chaque parti est allé à la bataille en ordre discipliné. A combien de sièges auront droit les quatre listes en présence?

Le projet du gouvernement explique, on le sait, que « la commission de recensement constate le nombre total des électeurs inscrits et détermine, en divisant ce nombre par celui des députés à élire dans la circonscription, le quotient électoral ». Dans l'exemple ci-dessus, le quotient électoral sera donc 200 000 : 10 = 20 000.

Puis, toujours d'après l'article 9: « La commission attribue à chaque liste, dont la moyenne atteint le quotient électoral, autant de sièges que cette moyenne contient de fois le quotient. » Cette opération conduit donc à attribuer 2 sièges à la liste de droite, 2 sièges à la liste radicale, 1 siège à la liste progressiste, 1 siège à la liste socialiste, soit 6 sièges. Restent 4 sièges à répartir. Et à qui le projet du gouvernement va-t-il, les attribuer? « Aux autres candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages », ajoute l'article 9, c'est-à-dire, dans notre exemple, aux candidats de la liste de droite. Ainsi, avec ses 45 000 voix, la droite aura 2 + 4 sièges, c'est-à-dire 6 sièges, alors que la liste radicale n'en aura que 2, avec 40 000 voix, la liste progressiste 1, avec 35 000 voix et la liste socialiste 1, avec 30 000 voix. C'est ce que le gouvernement appelle la représentation proportionnelle des minorités ! Il serait plus juste de l'appeler la confiscation des sièges par la minorité.

Voici un autre exemple. La circonscription B a six députés à élire. Les radicaux y sont très forts; ils dis-

posent de la majorité ou peu s'en faut. A eux seuls ils vont donc conquérir tous les sièges vacants, si leurs adversaires se divisent et forment trois listes distinctes. Mais ces adversaires savent que, dans ce cas, ils n'auraient aucun siège, et ils ne commettront pas la faute de se diviser; au contraire, ils formeront un « cartel » afin d'obtenir, si possible, la majorité des suffrages. Il n'y aura donc que deux listes en présence. Une liste radicale et une liste de coalition entre la droite, les progressistes et les socialistes. Le recensement donne les résultats suivants :

Inscrits.	120 000
Votants.	100 000
Liste radicale	48 000 voix
Liste coalisée	52 000 —

D'après le système du gouvernement, les radicaux auront 2 sièges et le cartel en aura 4, ce qui est doublement injuste. Faisons remarquer, en passant, que, avec la R. P. loyalement appliquée, le cartel se serait sans doute divisé en plusieurs groupes, et n'aurait obtenu que 2 sièges ou 3 au maximum.

Nous avons choisi à dessein deux exemples très fréquents pour bien montrer que, dans les circonscriptions où les radicaux peuvent légitimement espérer la majorité des sièges, ils n'en obtiendront qu'une part très insuffisante, et que dans les circonscriptions où ils peuvent espérer deux, trois ou quatre sièges, ils n'en obtiendront souvent qu'un seul. Ils seront, en d'autres termes, à la merci de leurs adversaires, qui, brutalement lésés par un mode de répartition légal, n'auront d'autre moyen d'éviter une iniquité que de se

coaliser. Le système du gouvernement, destiné à attribuer aux radicaux plus de sièges qu'il ne doit légitimement leur en revenir, leur fera perdre, en réalité, une part considérable de ceux qu'ils conserveraient sous le régime de la R. P.

***

On peut, il est vrai, faire disparaître du projet ministériel l'une de ses anomalies les plus singulières. Au lieu de se baser sur le nombre des inscrits pour faire l'attribution des sièges, on peut se baser sur le nombre des votants. Ce sera déjà moins injuste. Mais cette amélioration sera, comme on va le voir, tout à fait insuffisante pour rendre le projet acceptable. Le système consistera en effet à attribuer aux listes ayant obtenu la majorité absolue ou même relative tous les sièges que l'application de la méthode du quotient aura laissés en suspens. Examinons ce qui va se produire.

Dans la première circonscription de Paris, où il y a, on le sait, 91 316 votants et 8 députés à élire, le quotient sera 11 414. La liste de l'opposition, avec 55 679 suffrages, aura droit, de prime abord, à 4 sièges, avec 10 023 voix de restes. La liste radicale, avec 26 211 voix, aura droit à 2 sièges avec 3 383 voix de restes. La liste socialiste n'aura droit à aucun siège avec 9 426 voix. En faisant la même opération dans les sept collèges du département de la Seine, on attribue au total 16 sièges à l'opposition, 28 aux radicaux et 11 aux socialistes. Le seul bénéfice de ce

changement a été d'accorder un siège de plus au parti socialiste et un de moins aux radicaux.

Ainsi, avec un total de 298 039 voix dans tout le département de la Seine, les radicaux obtiendraient 28 sièges, alors que, avec 190 054 voix l'opposition en obtiendrait 16 et, avec 193 090 voix, les socialistes n'en obtiendraient que 11. Si l'opposition n'a rien perdu, cela tient à ce qu'elle possède une majorité importante dans la première circonscription de Paris et une majorité relative dans la troisième. Quant aux socialistes qui n'ont dans aucun collège la majorité absolue, mais qui réunissent dans presque tous des minorités considérables, ils perdent cinq sièges, par l'application de la nouvelle méthode et ils en perdraient même six, par l'application pure et simple du système ministériel. De tels résultats provoqueraient, après chaque élection, une indignation très vive de la part des électeurs. Le parti ainsi lésé en profiterait pour se livrer à une agitation qui ne serait pas sans danger, car elle serait provoquée par un déni de justice évident. Or ne faut-il pas, dans l'intérêt du pays et de l'ordre public, que l'agitation cesse après une lutte électorale? La bataille terminée, l'apaisement doit se faire dans tous les esprits et dans tous les partis; chacun doit s'incliner devant le verdict du suffrage universel. Pour que cet apaisement soit possible, il faut de toute nécessité assurer à chaque groupe du corps électoral un nombre de mandats proportionnel au nombre des suffrages qu'il a obtenus.

Entre deux systèmes qui accordent aux majorités l'un une prime légère et l'autre un avantage énorme,

on peut, toutefois sans heurter les sentiments de justice, accepter le premier. Nous avons expliqué plus haut que le système dit des *moyennes* était une transaction possible entre le système majoritaire actuel et le système idéal du *nombre unique*. Qu'on s'y rallie pour des raisons d'ordre politique, cela peut s'expliquer et se justifier. Plus tard on essayera de défendre avec plus de chances de succès la méthode du *nombre unique* qui donne la solution exacte du problème à résoudre.

Nous persistons à croire d'ailleurs que son application n'est nullement chimérique. On lui reproche sans doute son excès de précision qui aura pour résultat de favoriser les partis organisés et disciplinés. Le report des voix d'une liste à l'autre d'un même parti suppose, en effet, un accord préalable entre les partis, tout au moins dans la limite de la région où s'opérerait la fédération des listes. Si cet accord n'existe que dans certaines régions et non dans d'autres, entre certains partis et non entre certains autres, ceux-ci souffriront évidemment de leur manque de cohésion. Mais l'objet principal de la R. P. n'est-il pas d'aider les partis à s'organiser et à se discipliner? On ne saurait trop répéter qu'il n'y a point de luttes politiques, dans le sens élevé du mot, point de programmes précis, point d'élections claires, et par suite point de régime parlementaire, si le suffrage universel est abandonné à lui-même, s'il ne choisit ses représentants que pour des raisons d'intérêt local ou particulier. Entre le suffrage universel inorganisé qui conduit à l'anarchie parlementaire, et le suffrage universel organisé, guidé et éclairé par de grandes associations politiques ayant

un programme défini et interdisant par cela même à ses adhérents de s'affilier à d'autres associations, il faut nécessairement choisir. Et si l'on se prononce pour le suffrage universel organisé, il faut en même temps adopter un régime électoral qui rendra nécessaire l'organisation des partis.

DEUXIÈME PARTIE

LA R. P. EN BELGIQUE

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

Le secret du vote. — La propagande de l'association réformiste. — La révision de la Constitution. — Le vote plural et le vote obligatoire. — Le projet de M. Beernaert. — Le système Van den Peereboom.

Le régime électoral de la Belgique n'a point été créé de toutes pièces. Il a subi, en 1877 et en 1893, des modifications qui ont préparé la grande réforme de 1899 appliquant aux élections de la Chambre et du Sénat la représentation proportionnelle des partis politiques.

La loi de 1877 avait pour objet d'assurer le secret du vote; d'empêcher et de réprimer les fraudes électorales. Le corps électoral se composait alors de 130 à 135000 citoyens à peine. Raison de plus pour mettre

le suffrage censitaire à l'abri de la corruption et de l'intimidation. A chaque consultation nationale, a déclaré un sénateur catholique, M. Limpens, on voyait « les électeurs embrigadés, obligés de voter à bulletin ouvert, de montrer leur billet à un contrôleur avant de le déposer dans l'urne; puis la vengeance contre ceux qui avaient osé émettre librement le vote que leur dictait leur conscience. »

La loi sur le secret du vote contraint l'électeur à voter avec des bulletins imprimés d'avance par les soins de l'administration. Ces bulletins contiennent les noms des candidats des diverses listes rangés en colonnes. Au-dessus de chaque liste se trouve une case noire avec, au milieu, un point blanc et, à côté de chaque nom, la même case. L'électeur doit recevoir ce bulletin officiel du Président du bureau et il se rend ensuite dans un isoloir — un simple paravent — pour noircir le point blanc placé dans la case de tête, ou les points blancs des cases latérales, de manière à indiquer qu'il a voté pour une liste entière ou pour divers candidats. Cette innovation a été naturellement maintenue dans les lois électorales suivantes. Elle a permis en outre de faciliter l'application du système proportionnaliste en vigueur qui comporte, comme on le verra plus loin, un double vote simultané.

Les élections législatives, qui avaient lieu au scrutin de liste majoritaire, donnèrent, malgré cette première réforme, des résultats singuliers. Ces élections ont lieu en deux séries. En 1878, les catholiques qui, dans l'ensemble des collèges, obtenaient 3 232 suffrages de plus que les libéraux, n'obtenaient cependant que la minorité des sièges et perdaient le pouvoir. Aux élections

suivantes de 1880, la situation inverse se produisait; 22 222 électeurs libéraux n'obtenaient que 26 sièges, alors que, avec 20 979 voix, les électeurs catholiques en obtenaient 40. Des injustices aussi criantes ne pouvaient subsister. Une association se forma, le 4 mai 1881, sous la présidence de M. Jules Smedt, qui, dès 1863, avait demandé la réforme, pour propager et défendre l'idée de la R. P. Une ligue semblable s'était formée d'ailleurs à Genève, en 1865, sur l'initiative de M. Naville, et dans le même dessein, L'association réformiste belge se composait de catholiques et de libéraux. Elle élabora le programme que voici :

Notre organisation politique repose tout entière sur le régime représentatif.

Elle suppose que les corps électifs, chargés de délibérer sur les intérêts publics, représentent fidèlement leurs électeurs.

Il suffit de jeter un regard sur le résultat des élections et sur la composition des assemblées délibérantes pour avoir la conviction qu'il n'en est pas ainsi.

Les élections se font partout au scrutin de liste; la moitié plus un des électeurs désigne les élus; cette majorité est donc seule représentée. La minorité, quelque importante qu'elle soit, est exclue de la participation aux affaires publiques et, par une étrange fiction, elle est censée représentée précisément par ceux dont elle repousse les idées, dont elle a combattu la nomination et qui n'exercent le pouvoir que dans des vues absolument opposées à celles de leurs prétendus mandants.

Ce système électoral, qui répond si peu au principe et au but du régime représentatif, produit des résultats déplorables.

Dans les Chambres législatives, chaque arrondissement

n'est représenté que par des hommes d'un même parti politique; des provinces entières n'ont pas un seul mandataire de la minorité; le contrôle parlementaire des affaires locales fait ainsi défaut. Et si, en fait, la minorité du pays est représentée à la Chambre et au Sénat, elle l'est sans juste proportion et seulement par l'effet du hasard. Notre système électoral peut même aboutir à cette conséquence inique et absurde de donner la majorité dans les Chambres à la minorité du corps électoral, et, dans les conditions actuelles des élections, on ne peut jamais affirmer qu'il n'en soit pas ainsi.

La même situation se reproduit dans les Conseils provinciaux, et nous voyons des provinces entières dont tous les mandataires électifs appartiennent au même parti.

Dans les Conseils communaux, le mal apparaît avec une évidence bien plus grande encore. Le parti le moins nombreux est sacrifié sans aucune compensation, puisque le Conseil communal est nommé par un collège électoral unique.

Toute opposition est habituellement exclue des Conseils communaux. Aucun contrôle sérieux n'est possible; délibération et exécution, réglementation, nominations, création d'impôts et dépenses : tout est confié à des hommes qui ont lutté et triomphé ensemble et dont les intérêts politiques sont communs.

Quelques voix de plus ou de moins décident dans bien des communes du sort des administrations; quelques intérêts froissés, légitimement parfois, suffisent pour amener un bouleversement complet de la politique communale.

Lorsque les forces des partis s'équilibrent à peu près, quelle justice peut-on attendre de ceux pour qui les administrés sont des amis ou des adversaires? Et quand, cet équilibre n'existant pas, la prépondérance est pour

longtemps assurée à un parti, n'est-ce pas indéfiniment l'exclusion, injustifiable et contraire à la bonne gestion des affaires publiques, d'une catégorie de citoyens frappés de mort politique pour n'avoir pu réunir sur les noms de leurs candidats la moitié plus un des suffrages des électeurs votants?

Faut-il ajouter que le système électoral actuel, d'après lequel le résultat est tout ou rien, a donné aux luttes des partis une vivacité extrême? Partout c'est une question d'existence qui se pose; est-il dès lors étonnant que la fraude et la violence se produisent?

Quel est le remède à cet état de choses? Il n'y en a qu'un : faire de la représentation du pays une vérité; des corps représentatifs une fidèle image des citoyens représentés; donner à toutes les opinions une juste part d'influence, en un mot, traduire en fait la maxime fondamentale de la Constitution : Tous les pouvoirs émanent de la nation.

Telles sont les vues qui dirigent les membres de *l'Association réformiste pour l'adoption de la représentation proportionnelle.* Ils ne recherchent dans cette réforme l'avantage d'aucun parti : — tous pourront en profiter ou en souffrir; mais il est certain que toujours les changements s'opéreront au profit des intérêts publics.

Les membres de l'Association n'ont en vue que le bien du pays. Ils désirent fonder l'exercice de la souveraineté nationale et des droits des citoyens sur les seules bases de la *justice* et de la *liberté.*

Il est contraire à la *justice* qu'une minorité, renfermant peut-être plus de la moitié du corps électoral, soit privée de représentants.

Il est contraire à la *liberté* des électeurs que, réunis en grand nombre dans un même sentiment, ils n'aient aucun moyen de poser une candidature sérieuse en dehors des deux listes des partis en présence.

L'Association a pour but d'éclairer l'opinion publique sur la nécessité d'une réforme électorale donnant à toutes les opinions la représentation proportionnelle la plus exacte possible, et d'inaugurer ainsi une représentation vraiment nationale.

Au nom de l'Association,

Le Comité :

Jules Smedt, ancien membre de la Chambre des représentants, *Président*.

Emile Delecourt, ancien membre du Sénat, *Vice-Président*.

Eugène Anspach, vice-gouverneur de la Banque nationale, *Trésorier*.

Albert Nyssens, professeur à l'Université de Louvain et Jules Carlier, publiciste, *Secrétaires*.

A. Beernaert, membre de la Chambre des représentants.

V. D'Hondt, docteur en droit.

Émile de Laveleye, professeur à l'Université de Liége.

Léon Pety de Thozee, gouverneur de la province de Liége.

Surmont de Volsberghe, sénateur.

Maximilien Doreye, ancien conseiller provincial de Liége.

Eudore Pirmez, membre de la Chambre des représentants.

Alphonse Nothomb, membre de la Chambre des représentants.

S. Paternoster, membre de la Chambre des représentants.

Alphonse Deschamps, avocat à la Cour d'Appel de Bruxelles.

A l'occasion de l'exposition universelle d'Anvers, l'Association réformiste belge provoqua une conférence internationale pour la Représentation proportionnelle qui s'ouvrit le 7 août 1885[1]. Après avoir entendu les délégués de l'Allemagne, de l'Angleterre, de la France, de la Hollande, de l'Italie, de la Suisse, etc., la conférence adopta le 10 août, à l'unanimité, sur la proposition de MM. Maurice Vernes et Hagenbach-Bischoff, la résolution que voici :

La conférence internationale décide :

1° Le système de la majorité absolue viole la liberté de l'électeur, provoque la fraude et la corruption et peut donner la majorité de la représentation à la minorité du corps électoral ;

2° La représentation proportionnelle est le seul moyen d'assurer le pouvoir à la majorité réelle du pays, le contrôle aux minorités, une représentation exacte de tous les groupes sérieux du corps électoral ;

3° Réserves faites sur l'appréciation des nécessités de chaque pays, le système d'Hondt de la concurrence des listes avec chiffre répartiteur, adopté par l'Association belge, marque un progrès considérable sur les systèmes précédemment proposés et constitue un mode pratique et rigoureux de réaliser la représentation proportionnelle.

***

La propagande de l'Association réformiste trouvait, à chaque élection, de nouvelles occasions de s'exer-

1. Le compte-rendu de ce congrès qui fut des plus intéressants, a été reproduit dans la revue belge. « La Représentation Proportionnelle », livraison d'août — septembre — octobre 1885.

cer[1]. Le scrutin de liste majoritaire continuait à donner des résultats extravagants. En 1886, 17.046 électeurs catholiques obtenaient 17 sièges et 17 997 électeurs libéraux, 28. En 1886, en revanche, sur 46 sièges à pourvoir, 24 165 électeurs catholiques en obtenaient 44, et 23 484 libéraux, 2 seulement. En 1890, les libéraux, avec 20 825 suffrages obtenaient, cette fois, 40 mandats et les catholiques, avec 21 505 suffrages, 29 seulement. C'était le hasard qui décidait du sort de la bataille électorale. La situation pouvait d'autant moins se prolonger qu'une campagne des plus vives était menée par le parti ouvrier, de fondation récente, en faveur du Suffrage Universel, et que la fraction avancée du parti libéral se livrait à la même propagande. Mais, pour étendre le droit de suffrage, il fallait reviser l'article 47 de la Constitution de 1831 et, pour appliquer la R. P., il fallait aussi reviser l'article 48.

Toucher à la Constitution semblait au parti catholique une affaire grave. Il ne s'y décida, au fond, que contraint et forcé. Un commencement de grève générale, organisée le 1er mai 1891 par le parti ouvrier, lui donna en effet à réfléchir. Le principe de la révision constitutionnelle fut adopté à l'unanimité par la section centrale de la Chambre des représentants. Et le Parlement se mit enfin d'accord, le 10 mai 1892, pour reconnaître la nécessité de réviser l'article 47 relatif à l'organisation du droit de suffrage et même l'article

1. Les renseignements qni suivent sont empruntés à l'intéressant ouvrage de M. le Comte Goblet d'Alviella : *Histoire d'une réforme* Bruxelles 1900. Librairie Alcan Paris.

48 qui pouvait être un obstacle à la R. P. Cet article 48 décidait en effet que « les élections se font par telles divisions de province et dans tels lieux que la loi détermine ». Or, pour appliquer la R. P., il pouvait être nécessaire de ne former qu'un seul collège dans certaines provinces. Le chef du cabinet, M. Beernaert, qui était un partisan résolu de la R. P., insistait donc pour la révision de l'article 48 que la Chambre repoussa cependant une première fois, mais que le Sénat n'hésita pas à reprendre et à adopter. Les deux Chambres acceptèrent enfin la révision des deux articles constitutionnels.

La revision de la Constitution.

La procédure de la révision de la Constitution est réglée par l'article 131 qui reconnaît « au pouvoir législatif », c'est-à-dire au roi et aux deux Chambres, « le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne ». Le pouvoir législatif ne doit pas s'en tenir à une déclaration générale; il faut qu'il indique, limitativement, les articles de l'article fondamental qu'il juge nécessaire de modifier. Après la déclaration qu'il y a lieu à révision, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit et il est procédé à des élections générales. Les Chambres nouvellement élues statuent, d'un commun accord avec le Roi, sur les points soumis à révision. Elles ne peuvent délibérer que si les deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles sont présents. « Nul changement, déclare l'article

131, ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers de suffrages[1]. »

La déclaration de révision des articles 47 et 48 fut donc suivie d'élections générales qui eurent lieu le 14 juin 1892. Le suffrage censitaire ne permettait pas au parti ouvrier, constitué depuis 1885, de faire élire ses propres candidats. Mais ce parti donna tout son appui aux candidats libéraux qui purent ainsi obtenir 34 sièges dans la Chambre des représentants.

Comme dans les élections précédentes, le résultat du scrutin fut des plus injustes. Avec 52 198 suffrages, les libéraux n'obtenaient que 34 sièges, et les catholiques, avec 58 045 voix, obtenaient 68 mandats. Et si les libéraux n'avaient pas emporté les 18 sièges de l'arrondissement de Bruxelles, grâce à l'union de tous les adversaires du parti catholique, ils n'auraient pu exercer aucune influence dans la Chambre constituante; la droite y aurait possédé à elle seule les deux tiers des voix et elle aurait pu y faire ce qu'elle aurait voulu. En revanche, il eût suffi d'un déplacement de voix plus considérable dans cinq arrondissements pour que les libéraux réussissent à gagner 17 sièges et par conséquent la majorité. La revue de l'association réformiste, la *Représentation Proportionnelle*, fit remarquer qu'avec le système qu'elle préconisait, les catholiques auraient eu 84 sièges et les libéraux 68, ce qui eût été beaucoup plus équitable.

Quoi qu'il en soit, le parti catholique, n'ayant pas la majorité requise pour faire la révision selon ses vues personnelles dut nécessairement transiger avec

1. Étienne Flandin. — *Institutions politiques de l'Europe contemporaine* t. 1. — Belgique (p. 173).

le parti libéral. Les délibérations des deux Chambres et les négociations entre les deux partis furent très longues. Sur la question de la R. P., il fut impossible de se mettre d'accord. Le ministre Beernaert dut se borner à faire voter à l'ancien article 48 une modification qui était ainsi conçue : « La constitution des collèges électoraux est, pour chaque province, réglée par la loi. » C'est en vain que M. le Comte Goblet d'Alviella et un de ses collègues du Sénat essayèrent de faire ajouter à ce texte la disposition suivante : « La loi électorale consacre l'application du principe de la représentation proportionnelle. » L'exposé des motifs de cette proposition [1] est un document de la plus haute valeur. M. Goblet d'Alviella explique en termes éloquents les raisons qui s'opposent au maintien du scrutin de liste majoritaire et qui rendent impossible tout autre système électoral que celui de la R. P. Il y réfute toutes les objections des adversaires de la réforme ; il fait remarquer que ses partisans sont déjà nombreux dans tous les groupes parlementaires et que le parti ouvrier lui-même l'accepte « comme un corollaire du Suffrage Universel. »

La question de la R. P. fut cependant réservée. D'ailleurs une autre question, non moins grave et à coup sûr plus pressante, se posait devant le Parlement. Par quel système remplacer le suffrage censitaire? Impuissante à découvrir une solution transactionnelle, la Chambre n'aboutissait pas. Tandis que la droite s'efforçait de substituer au régime en vigueur un système

1. M. Charles Benoist a reproduit ce remarquable exposé des motifs dans son rapport de 1905 sur les propositions de loi concernant le scrutin de liste avec représentation proportionnelle.

d'habitation ou d'occupation inspiré par la législation anglaise, la gauche cherchait à fixer les bases du droit de suffrage dans un certain degré d'instruction, ce qui eût été plus juste. Mais pendant ces tergiversations, le parti ouvrier s'agitait et réclamait plus impérieusement que jamais le Suffrage Universel.

« Une nouvelle grève politique, plus considérable que celle de 1891, a écrit l'un des chefs du parti socialiste [1], répondit aux premiers votes défavorables du Parlement (avril 1903). Des troubles se produsirent dans plusieurs localités. A Gand et à Bruxelles, il y eut de violentes bagarres. A Anvers, six hommes furent tués par la troupe. Le 18 avril, on apprit que, la veille, les mineurs du Borinage avaient voulu entrer en cortège, dans la ville de Mons, où les manifestations étaient interdites par l'autorité locale, et que la garde civique (garde nationale) avait tiré dessus jetant sur place six morts et douze blessés. Bref, l'agitation grandissant encore, il semblait que l'on fût à la veille d'un mouvement révolutionnaire, lorsque la Chambre des représentants, dans le pêle-mêle apeuré d'une seule séance et malgré les objurgations d'une poignée de réactionnaires qui lui reprochaient de céder à la peur, vota, par 119 voix contre 14, une proposition qui accordait le droit de suffrage à tous les citoyens de 25 ans, mais avec double et triple suffrage aux capacitaires, aux propriétaires et aux pères de famille payant au moins 5 francs de contributions directes. »

Était-ce bien la pression populaire qui obligea la

1. Émile Vandervelde. — *La Belgique ouvrière*. Bibliothèque socialiste. Paris et Bruxelles 1906.

majorité à se rallier au système du vote plural, déjà préconisé par M. A. Nyssens, dans sa brochure sur « le suffrage universel tempéré » ? C'était aussi la nécessité d'aboutir après de si longues discussions. La gauche elle-même le comprit et l'un de ses chefs, M. Émile Féron, ayant accepté la transaction du vote plural, les deux Chambres votèrent le nouvel article 47 de la Constitution concernant l'exercice du droit de vote et l'obligation du vote. En vertu de ce nouveau texte, une pluralité de suffrages est accordée aux pères de famille, aux détenteurs d'une propriété immobilière, aux petits rentiers, aux diplômés et aux fonctionnaires. Le nombre des électeurs était décuplé et le nombre des suffrages exprimés pouvait s'élever à près de deux millions.

Le vote plural est indépendant de la R. P. Mais l'obligation du vote, au contraire, implique la nécessité de donner à l'électeur le pouvoir d'émettre un verdict efficace. Obliger un citoyen à voter, quand il sait d'avance que son vote sera inefficace ou quand il n'a à choisir qu'entre deux candidats dont l'opinion ne lui plaît pas, est une mesure assez singulière. Sous le régime de la R. P. au contraire, l'obligation du vote ne soulève aucune objection sérieuse.

Le premier projet de R. P.

Le secret et l'obligation du vote désormais assurés, l'application de la R. P. devenait plus aisée. Fidèle à ses engagements, le cabinet Beernaert déposa, le 6 mars 1894, un projet de loi ayant pour objet « de faire une place aux minorités dans les élections légis-

latives. » La R. P. n'était appliquée, en effet, que dans les collèges ayant à élire au moins deux députés et le système majoritaire était naturellement maintenu dans les 9 collèges qui n'en élisaient qu'un. L'auteur de l'exposé des motifs s'exprimait dans les termes que voici :

Fidèle à d'anciennes convictions, rappelées à chaque occasion depuis l'ouverture des débats sur la révision, le Gouvernement tient comme un devoir de vous proposer de faire une place aux minorités dans les élections pour les Chambres législatives. L'introduction dans la Constitution du suffrage généralisé et plural, non moins que l'adoption du vote obligatoire, nous paraissent commander plus que jamais cette mesure de pondération et de progrès.

Voici le passage essentiel de l'exposé des motifs dans lequel sont discutées les objections faites à la réprésentation proportionnelle :

On a fait aux systèmes minoritaires les objections de principe les plus opposées, et peut-être peut-on dire que par là même elles se neutralisent et se détruisent.

C'est ainsi que l'on a prétendu en même temps :

Qu'il n'y aurait plus que des majorités trop faibles pour soutenir efficacement le Gouvernement, — et que, par l'excès de leur stabilité, ces majorités pourraient présenter un péril pour la tranquillité publique ;

Que la vie publique s'éteindrait dans le pays faute d'aliment suffisant, — et que, par la même raison, le gouvernement serait omnipotent ;

Que les intérêts locaux n'auraient plus d'organe, —

et qu'ils étoufferaient l'étude des grands intérêts du pays;

Que les partis chercheraient, même au prix de quelques sacrifices, à faire échec aux hommes importants de l'opinion adverse, ce qui assurerait le triomphe des médiocrités, — et d'autre part, que la vie gouvernementale deviendrait d'autant plus difficile que les hommes les plus considérables de tous les partis siégeraient au Parlement, en quelque sorte à vie.

Il semble inutile de relever en détail des critiques aussi contradictoires, mais il est cependant deux points qui ne peuvent être passés sous silence.

La crainte de voir disparaître les hommes les plus importants de chaque parti spécialement visés par des adversaires peu scrupuleux, pouvait n'être pas sans quelque fondement. Pour l'écarter, nous proposons de dresser le bulletin de vote en rangeant les candidats dans l'ordre où les parrains les auront présentés, et de désigner les élus dans le même ordre, à moins que la majorité des votants n'ait émis, en sens contraire, une volonté formelle.

Cette solution constitue une transaction entre deux systèmes absolus qui, l'un et l'autre, présenteraient des inconvénients.

Réserver complètement et sans restriction aux parrains, c'est-à-dire le plus souvent aux associations politiques, le droit de déterminer l'ordre d'élection des candidats, sans admettre les électeurs eux-mêmes à modifier ce choix, semblerait excessif. Mais il n'y aurait pas moins d'inconvénients à admettre que quelques électeurs, poursuivant peut-être un intérêt particulariste, ou même appartenant à un autre parti, pourraient exercer sur la détermination des élus une influence décisive. Ce serait provoquer des compétitions, des rivalités, des luttes entre candidats du même parti, à un moment où s'im-

pose un effort commun en l'honneur d'un programme. Ce serait, d'autre part, rendre possibles des combinaisons louches et de mauvais aloi. Enfin, ce serait conduire à l'émiettement des partis, en rendant impossibles des alliances honnêtes et peut-être nécessaires entre des groupes économiques ou sociaux appartenant à un même parti.

La combinaison proposée ne présente pas ces désavantages. Une entente préalable s'établira au sujet de l'ordre de priorité, mais elle devra être ratifiée, au moins implicitement, par le corps électoral. Si la majorité confirme les préférences proposées, elles demeureront acquises; mais, dans le cas contraire, c'est la volonté du corps électoral qui l'emportera, par l'élection des candidats préférés par l'opinion publique. Il semble qu'ainsi tout abus sera rendu impossible, et les associations se garderont de chercher à imposer au corps électoral des préférences qui ne seraient point justifiées.

Que ceux qui seraient tentés de considérer le droit ainsi réduit des associations comme encore excessif, veuillent bien se rappeler que ce qui est en jeu dans l'élection, c'est bien plutôt un programme, œuvre collective, que la personnalité de l'élu; qu'ils considèrent que sous la législation existante, les parrains désignent déjà les candidats et que le droit d'écarter tel ou tel nom de la liste est bien plus important que celui d'assigner un rang aux candidats admis, sauf ratification; enfin, qu'ils ne perdent pas de vue que le droit de présenter une liste ou une candidature isolée constituerait au besoin un correctif efficace à l'influence excessive des associations politiques, si elles en abusaient au préjudice d'individualités ou de minorités injustement sacrifiées.

Au surplus, le scrutin uninominal que l'on se plaît à

opposer à la représentation des minorités, aurait précisément pour effet d'annihiler complètement la liberté de choix de l'électeur, celui-ci étant réduit, dans ce système, à voter pour le candidat unique présenté par son parti.

La seconde critique qu'il paraît nécessaire de relever concerne l'appréhension d'un émiettement excessif des divers groupes formant la représentation nationale.

Si la lutte des partis constitue la vie même des nations, il n'est pas désirable qu'ils se divisent et se subdivisent à l'excès. On a pu dire, non sans raison, que telle est la situation actuelle en France, en Italie, en Allemagne; les Chambres y sont composées de groupes sans cohésion durable, trop souvent formés pour la défense de quelque intérêt spécial, et il en résulte un équilibre instable, sujet à des surprises et à des retours, qui rend parfois difficile la tâche du Gouvernement.

Mais c'est le régime uninominal qui a amené cette situation, et il est au moins étrange qu'au moment où l'on voudrait l'introduire en Belgique, on se prévale de ses conséquences mauvaises pour prétendre en accabler un système tout opposé.

A côté de ce grand avantage de rendre aux partis la liberté de leur programme, de leur action et de leurs alliances, la représentation des minorités en a bien d'autres qui ont été assez souvent exposés pour qu'il soit inutile d'y insister.

Elle attribuerait à toutes nos provinces une représentation plus véritablement nationale, par la part faite dans chaque arrondissement à des opinions diverses, et elle établirait ce contrôle qui est l'une des plus sérieuses raisons d'être du régime parlementaire.

Elle généraliserait la vie publique et la rétablirait dans les arrondissements où la longue domination d'un même parti a supprimé jusqu'à toute tentative de lutte.

Elle supprimerait ces changements brusques et violents qui, à quelques jours d'intervalle et contrairement à la vérité des faits, donnent à un même arrondissement des députations absolument opposées, parfois même simultanément opposées dans la Chambre et dans le Sénat, ainsi qu'on l'a vu à Bruxelles.

Elle ne laisserait qu'un bien moindre appât aux fraudes électorales, puisque le déplacement de quelques voix ne pourrait plus, comme aujourd'hui, entraîner le renversement d'une députation tout entière; et par là-même on n'aurait plus à redouter ces colères violentes et parfois dangereuses pour la paix publique auxquelles donnent lieu de semblables bouleversements électoraux.

Elle assurerait enfin l'accès du Parlement aux plus dignes et aux plus capables, puisqu'il dépendrait de chaque parti d'y être représenté par ses chefs.

La sincérité avec laquelle le représentatif serait désormais pratiqué profiterait et aux partis politiques qui auraient sur la direction du pays l'influence due à leur importance et au Gouvernement désormais assuré d'une majorité plus réduite, mais vraie, et qui ne serait plus exposée à se fondre devant quelque déplacement d'intérêts. Les luttes politiques seraient étendues à tout le pays, mais, en même temps, elles seraient modérées et adoucies. Et ce serait un grand élément de moralisation et d'apaisement que d'enlever aux opinions extrêmes et parfois aussi aux moins honnêtes l'influence décisive et souvent prédominante que leur assure injustement le régime actuel.

Attaqué à la fois par une fraction des libéraux, et par la majorité des catholiques, le projet du cabinet Beernaert fut repoussé par les bureaux de la Chambre à la majorité de 75 voix contre 49. Le parti libéral

s'était coupé en deux : 18 de ses membres avaient voté contre le projet et 22 s'étaient prononcés pour. Sans attendre la discussion publique, le cabinet Beernaert donna sa démission.

Quelques jours plus tard, le Congrès libéral, qui réunissait les principaux adhérents du parti, se prononçait pour la R. P. appliquée aux élections législatives, provinciales et communales. Cette adhésion permettait d'espérer que les élections prochaines pourraient se faire sous le régime de la R. P. Cependant, le chef du nouveau cabinet catholique, M. de Burlet, déclara, malgré ses sympathies personnelles pour la réforme, qu'il était trop tard pour la faire aboutir avant les prochaines élections et il présenta un projet de loi basé sur le principe majoritaire. C'est en vain que l'Association réformiste combattit ce projet et que MM. Féron et Hamez défendirent devant la Chambre l'ancien projet de M. Beernaert corrigé sur plusieurs points : après un débat des plus intéressants qui occupa six séances, la proposition de M. Féron fut repoussée par 61 voix contre 31 et 37 abstentions. Les 31 partisans de la proposition appartenaient tous à la gauche, dont 10 membres seulement avaient voté contre. Les catholiques proportionnalistes s'étaient abstenus. Une proposition plus modeste fut déposée au Sénat : elle avait pour objet de supprimer les ballottages et, sauf en cas de majorité absolue, de répartir les sièges entre les candidats proportionnellement au nombre des suffrages obtenus. Elle fut également rejetée par 36 voix contre 17.

Les élections au vote plural et au scrutin majoritaire.

La première application du nouveau régime électoral belge, comportant le vote plural, eut lieu le 14 octobre 1894. 1 875 378 suffrages furent exprimés. D'après M. Alfred Neyrincx[1], le total des électeurs inscrits était de 1 355 000; 870 500 ne possédaient qu'un suffrage; 346 500 possédaient le vote supplémentaire du père de famille et 303 600, celui de la propriété foncière ou de la propriété de rentes sur l'État; 9 860 électeurs possédaient enfin le double vote attribué à la capacité à raison de diplômes, et 30 400, à raison de l'exercice de fonctions ou de professions déterminées par la loi électorale. Les catholiques réunirent aux élections de 1894, 927 628 suffrages, auxquels il faudrait ajouter, il est vrai, le nombre approximatif des votes qu'ils auraient pu recueillir dans les petits collèges où, par les dispositions de la loi électorale alors en vigueur, il n'y avait pas de scrutin lorsque le nombre des candidats n'excédait pas le nombre des sièges vacants. A cette exception près, le total des voix catholiques n'atteignait pas tout à fait, on le voit, la majorité des suffrages exprimés. Mais il se trouvait étrangement favorisé par ce fait que, très uni et discipliné, alors que ses adversaires s'étaient divisés en trois groupes — les libéraux, les progressistes et les socialistes, sans

1. Ces chiffres et les suivants sont empruntés à une communication faite par M. A Neyrincx, au dîner mensuel des Unions de la Paix sociale, le 27 Février 1899.

parler des catholiques démocrates ou dissidents, — il devait nécessairement l'emporter dans le scrutin de ballottage. C'est ainsi qu'il emporta 104 sièges sur 152. Dans tous les collèges où le parti socialiste se présentait, au second tour, contre le parti catholique, c'était naturellement ce dernier qui triomphait. Cependant le parti socialiste, qui entrait en scène pour la première fois, obtenait 28 sièges et il n'en restait que 20 pour le parti libéral qui, avec la R. P., aurait pu en obtenir 49. Les 17 membres du parti libéral qui avaient repoussé le projet Beernaert se trouvaient tous évincés du Parlement. C'était une dure leçon.

Les anti-proportionnalistes de la droite triomphaient bruyamment. Les élections de 1894 sonnaient selon leur expression « le glas du libéralisme belge ». On pouvait prévoir en effet l'heure rapprochée où les catholiques resteraient seuls en présence des socialistes et conserveraient ainsi, dans la Chambre, une forte majorité pendant une période indéfinie. Des deux partis qui occupaient alternativement le pouvoir depuis trois quarts de siècle, l'un allait disparaître et l'autre n'allait plus rencontrer d'adversaires que dans le nouveau « parti ouvrier », ou parti socialiste, dont les espérances étaient sans limites et dont l'attitude était, à ses débuts, quasi révolutionnaire.

Les résultats des élections de 1896, pour le renouvellement de la moitié des députés, furent encore plus concluants. Sur 77 sièges à pourvoir, les catholiques en obtinrent 72, les libéraux 4 et les socialistes 1. Cette fois les libéraux avaient voté en masse, aux ballottages, pour les listes catholiques. A Bruxelles, les

18 candidats de la liste catholique étaient tous élus. Et la situation ne se modifiait pas, après les élections de 1898. Les catholiques qui comptaient 104 membres en 1894, 111 en 1896, étaient 112 en 1898, sur 152 représentants. L'opposition se composait de 28 socialistes et de 12 libéraux, alors que, dans le pays, elle continuait à réunir près de la moitié des suffrages.

Les vices du scrutin majoritaire éclataient à tous les yeux et les dangers d'un régime électoral aussi injuste apparaissaient clairement. L'opinion publique allait-elle tolérer de pareilles iniquités et souffrir qu'une part énorme du corps électoral fut ainsi privée de toute représentation? Était-il même prudent, de la part des catholiques, de conserver un mode de scrutin qui lui assurait sans doute des majorités écrasantes, mais qui avait pour effet de supprimer brutalement le parti libéral? Dans quelle situation se trouverait la Belgique, le jour où, mécontente des cabinets catholiques, elle voudrait essayer d'un autre gouvernement? Cela serait impossible, peut-être, sans une révolution susceptible de mener le régime monarchique à sa perte. C'est ce qui s'était déjà produit en France et les événements qui se produisent en France sont une leçon pour les politiques belges.

Voilà ce que pensaient les catholiques les plus sages et que n'aveuglaient point des conquêtes électorales trop faciles. Certains applaudissaient sans mesure aux échecs répétés du parti libéral, qu'ils avaient même eu l'imprudence de provoquer, en faisant voter, au scrutin de ballottage, pour des socialistes contre des libéraux. D'autres, au contraire, s'alarmaient de

la disparition prochaine d'un parti central, destiné sans doute un jour à prévenir les excès d'une politique révolutionnaire par la pratique d'une politique de transactions. Ils s'effrayaient de succès trop considérables et qui n'étaient point en rapport avec le nombre de leurs partisans. Et ces hommes d'État prévoyants, M. Beernaert, M. de Smedt de Naeyer et leurs amis, persistaient à penser que la R. P., en assurant au parti catholique le nombre de sièges auquel lui donnait droit le nombre de ses adhérents, lui assurerait en même temps plus de force et plus de durée. A quoi sert-il de refuser la justice à ses adversaires politiques? A les exaspérer et à les pousser à la violence. L'intérêt même du parti au pouvoir consiste à ne point abuser de sa force; or il ne peut être contenu dans de sages limites que si ses actes sont discutés par une opposition constitutionnelle et raisonnable, consciente de ses responsabilités envers le pays et de ses devoirs envers les majorités elles-mêmes. Le régime parlementaire ne peut subsister sans une opposition et chercher à supprimer cette opposition par des artifices électoraux serait le conduire à sa perte.

L'idée de la R. P. devait donc s'imposer aux conservateurs eux-mêmes après les élections triomphales de 1894, de 1896 et de 1898; mais si la sagesse leur commandait de réaliser la réforme, l'esprit de parti dominait encore la plupart des catholiques et ils n'osaient pas répondre à cette objection de beaucoup de leurs amis : « A quoi bon faire une réforme électorale lorsque le régime établi vous assure la majorité? » Ainsi parlait M. Guizot en 1847; l'argument est de

toutes les époques et sort naturellement de la bouche de tous ceux qui occupent le pouvoir.

Le projet Vandenpeereboom.

Le cabinet n'était pas moins divisé que ses amis sur la solution à donner à la réforme électorale. Sur le conseil du roi Léopold II, paraît-il, il songea à demander l'établissement du scrutin uninominal. Mais, aussitôt, les deux principaux membres du ministère, M. Nyssens et M. Paul de Smedt, donnèrent leur démission, ne voulant pas s'associer, dirent-ils, à une politique qui consacrerait le principe d'un mode de scrutin « fatal au pays. » Le désarroi était tel, à ce moment-là, que, après avoir demandé le concours de M. Helleputte et de M. de Broqueville, le nouveau cabinet de M. Vandenpeereboom finit par s'adresser à deux adversaires du scrutin uninominal, M. Liebaert et M. Cooreman.

Au lieu d'aborder franchement le problème électoral, le cabinet catholique présidé par M. Vandenpeereboom conçut le projet étrange de faire à la fois une concession aux principes proportionnalistes et aux idées très en faveur dans le parti ministériel dont le principal objectif était de ne point rendre aux autres les sièges qui ne lui appartenaient pas. Le projet élaboré par M. Vandenpeereboom, destiné, dans la pensée de son auteur, à réunir une majorité dans la Chambre sous prétexte qu'il n'y avait point pour les divers systèmes mis en avant — le scrutin uninominal et la R. P. —, ce projet dépassait en injustice tout ce qu'on pouvait imaginer. Il avait pour but d'établir non la Repré-

sentation proportionnelle des partis politiques, mais une certaine « représentation des minorités ». Dans les 7 collèges où le parti catholique était menacé de perdre tous les sièges, avec le scrutin majoritaire, c'est-à-dire à Bruxelles, Gand, Anvers, Liége, Louvain, Charleroi et Mons, collèges dans lesquels les libéraux et les socialistes réunis avaient la majorité, le ministère appliquait généreusement la R. P. De la sorte, s'il était vaincu, il n'en conserverait pas moins un certain nombre de sièges. En revanche, dans 35 autres collèges plus restreints et où la majorité était acquise aux catholiques, il n'y avait plus de R. P. pour les minorités; le scrutin majoritaire y était maintenu. Avec ce système qu'on avait l'audace de présenter comme une transaction, on fortifiait encore la majorité ministérielle et l'on n'abandonnait aux minorités que quelques sièges. Là où le parti catholique était le plus fort, il gardait tout; là où il était faible, il n'abandonnait aux autres que la moindre part de ce qui leur revenait. Il se réservait donc pour lui seul tous les avantages de la combinaison.

Ainsi comprise, la R. P. ne risquait pas de devenir une aventure pour la droite et de disperser la majorité ministérielle. Le projet de M. Vandenpeereboom, échappait certainement aux reproches si souvent dirigés, depuis, contre un principe de justice et d'honnêteté de faire le jeu de l'opposition. Mais par sa criante iniquité, par son absurdité même, il eut pour effet de faire triompher la véritable réforme. Les scandales et les désordres qu'il suscita dans la Chambre et au dehors, l'agitation violente qu'il fit naître dans tous les partis obligèrent le ministère à capituler.

Il retira son projet pour échapper aux huées du monde politique et aux quolibets de la foule. Mais il n'avait vraiment plus qualité pour défendre un autre projet et son maintien au pouvoir ne pouvait guère calmer l'effervescence générale. Il se retira donc peu de temps après les émeutes qui avaient éclaté dans la Chambre et dans la rue, pour céder la place, le 5 août 1899, à un cabinet présidé par M. de Smedt de Naeyer à qui devait échoir l'honneur de faire triompher la représentation proportionnelle.

CHAPITRE II

LE VOTE DE LA R. P.

La chute du cabinet Vandenpeereboom. — Le projet du ministère de Smedt de Naeyer. — L'attitude des « cinq ». — La loi du 30 décembre 1899.

Le projet de réforme électorale du cabinet Vandenpeereboom avait donc suscité une crise politique des plus graves. Tandis que l'émeute grondait au dehors, l'agitation était à son comble dans la Chambre des représentants. Mais l'opposition elle-même commençait à s'effrayer de la gravité des périls que faisaient naître les désordres de la rue. L'un des membres les plus intelligents du parti ouvrier, M. Anseele, n'avait pas dissimulé, dans une réunion de la gauche, qu'il ne fallait pas pousser trop loin ses avantages contre le parti catholique. Ne marchait-on pas à une révolution sans issue, alors qu'on n'avait pas encore la majorité dans le pays? Beaucoup de membres de la gauche inclinaient à penser qu'il conviendrait de transiger avec le gouvernement, et de s'employer à faire cesser les troubles, à la condition qu'il s'engageât à déposer un projet de réforme électorale

acceptable. Il n'y avait plus toutefois à s'entendre avec le ministère Vandenpeereboom qui était déjà démissionnaire sans avoir annoncé officiellement sa démission. Mais on pouvait « causer » avec celui des chefs de la droite qui paraissait devoir remplacer M. Vandenpeereboom.

C'est ainsi que dans une conversation d'un caractère purement officieux, M. Georges Lorand, député progressiste, déclara à M. de Smedt de Naeyer, le ministre du lendemain, qu'il réussirait à apaiser les colères du Parlement et de l'opinion publique, s'il déposait, le jour même où il prendrait le pouvoir, un projet de réforme électorale organisant la R. P. M. de Smedt de Naeyer fit remarquer à M. Georges Lorand qu'un tel projet ne pourrait être voté qu'à la condition de réunir, avec la majorité de la droite, un certain nombre de voix de gauche. Or, les socialistes entendaient lier la question de la R. P. à celle du suffrage universel, et, sur ce point, il n'y avait pas de transaction possible, du moins pour le moment. Quant aux libéraux, les uns exigeaient eux aussi le suffrage universel, d'autres étaient partisans du scrutin uninominal. Si l'on pouvait s'assurer du concours d'au moins cinq députés libéraux, peut-être serait-il possible cependant d'obtenir une majorité favorable à la R. P. M. Georges Lorand répondit que s'il suffisait de cinq voix de gauche pour faire adopter un projet de R. P., il les trouverait. Et il trouva en effet quatre de ses amis, résolus comme lui-même à faire triompher ce principe de justice. En outre, plusieurs députés de la gauche, liés par leurs engagements antérieurs, ne se refusaient pas cependant à s'abstenir pour empêcher un

projet proportionnaliste de sombrer. Dans ces conditions, il y avait des chances sérieuses de succès[1].

M. de Smedt de Naeyer le crut, puisqu'il accepta, le 5 août, la mission de former un cabinet. Mais une autre difficulté se présentait. Pour élaborer et pour défendre un projet de loi sur la R. P., il fallait un ministre autorisé et compétent, M. de Smedt de Naeyer s'adressa alors à un de ses compatriotes et amis, M. Van den Heuvel, professeur de droit à l'Université de Louvain, et qui était un proportionnaliste sincère. M. Van den Heuvel, avec M. d'Hondt, professeur de droit à l'Université voisine de Gand, avait soutenu avec ardeur la cause de la R. P.; il connaissait à merveille son sujet et il était, de plus, fort capable de l'exposer avec lucidité et avec éclat devant les Chambres. Peu disposé à accepter le portefeuille de la justice qui lui était offert, il finit cependant par céder aux instances de M. de Smedt : après avoir prêté serment le dimanche matin, 6 août, il dut se mettre immédiatement à l'œuvre pour rédiger l'exposé des motifs et le texte du projet de loi dont la Chambre devait être saisie dès le mardi suivant, 8 août.

Cette hâte, un peu fébrile, était commandée par les circonstances. Ne fallait-il pas sans retard apaiser l'opinion publique, rentrer dans les voies normales et faire cesser tout prétexte d'agitation nouvelle? Un acte, en pareil cas, vaut mieux que des paroles et des pro-

1. Cet incident si important de la crise politique qui précéda le dépôt du projet de R. P. n'a été connu que beaucoup plus tard. On comprend que dans l'intérêt de la cause qu'il servait, M. G. Lorand se soit abstenu de le divulguer lorsque fut constitué le ministère de Smedt de Naeyer.

messes. Et le dépôt d'un projet de loi sur la R. P. était, en même temps qu'une preuve de sens politique, un acte de nature à faire disparaître toute méfiance contre le cabinet.

M. Van den Heuvel n'avait donc que deux jours pour remplir sa tâche. On s'explique que, dans ces conditions, le développement du projet fut assez sobre. D'ailleurs le sujet était déjà bien connu et il avait fait l'objet, dans le Parlement, dans la presse, dans les réunions publiques, de nombreuses discussions. L'entente était à peu près faite, parmi les partisans de la R. P., sur les principales dispositions à introduire dans le nouveau régime électoral. Il n'y avait point à changer les habitudes du corps électoral qui continuerait à voter comme il le faisait précédemment, à part cette légère exception, qui simplifiait du reste l'opération, que l'électeur n'aurait le droit d'émettre qu'un seul vote de préférence pour un candidat déterminé et non plus autant de votes de préférence qu'il y avait de candidats à élire [1]. Avec la R. P., qui avait pour objet d'assurer à chaque parti une représentation proportionnelle à sa force électorale, il eût été illogique d'autoriser le panachage. En outre, la forme des bulletins officiels devait rester la même et la manière de voter, identique. Les opérations du dépouillement et du recensement général des votes, et surtout celles de la répartition des sièges

1. Cette modification aux projets antérieurs avait été déjà proposée par la Ligue pour la R. P. à la fin de décembre 1908. M. Vandervelde, M. Bertrand et les socialistes qui prirent part aux délibérations de la Ligue avaient déclaré, en effet, qu'ils n'accepteraient jamais un projet de R. P. autorisant le panachage.

entre les listes, seraient, il est vrai, différentes. Mais, distinctes du vote lui-même, elles ne concerneraient que les bureaux de dépouillement et les bureaux principaux de recensement qui seraient chargés de faire les calculs nécessaires. Il n'y avait donc matière à aucune complication pour l'électeur et les objections des adversaires de la R. P. seraient, sur ce point, fort peu sérieuses. En revanche, sur beaucoup d'autres, il pourrait y avoir des batailles assez longues. Tout régime électoral nouveau soulève des débats longs et difficiles; il se heurte nécessairement à la résistance des députés en exercice qui redoutent des innovations dangereuses pour leur réélection ou qui s'en inquiètent, non parce qu'elles changeront les habitudes des électeurs, comme ils le prétendent, mais parce qu'elles changeront les leurs.

Le projet compterait des adversaires dans tous les partis. A l'extrême droite, d'abord, qui s'opposait systématiquement à toute réforme; parmi les survivants du parti libéral lui-même dont plusieurs membres restaient hostiles à la R. P., pour des raisons d'intérêt personnel; parmi les socialistes enfin, qui s'intéressaient bien davantage au S. U. qu'à la R. P., et qui, dans le Hainaut, ne voulaient point partager les sièges que le scrutin majoritaire leur assurait.

Il convenait donc d'élaborer un projet de loi qui suscitât aussi peu d'objections que possible, et qui fût acceptable par une minorité de la gauche et par la majorité de la droite. Il fallait simplifier le problème et en adapter la solution aux mœurs politiques du pays. Si l'on s'engageait dans une discussion sur les systèmes de calcul on n'en sortirait pas. A quoi

bon d'ailleurs, puisque le système de d'Hondt, si ardemment combattu par certains théoriciens et notamment par M. Massau, professeur de mathématiques, était accepté, malgré ses imperfections, par toutes les associations de propagande proportionnaliste? Pour éviter toute discussion nouvelle, on ne soulèverait même pas la question. On la considérerait comme résolue. Et c'est pourquoi M. Van den Heuvel se borna à dire dans l'exposé des motifs de son projet de loi: « Le commun diviseur a l'avantage considérable de répartir tous les sièges en une seule opération, sans laisser d'excédent. » Un point, c'est tout. Si les purs théoriciens protestaient, on leur répondrait que le problème de la R. P. est un problème d'ordre juridique et politique, et non un problème d'ordre mathématique.

Voici d'ailleurs les développements rapides qui précédaient le dispositif du projet de loi élaboré par M. Van den Heuvel:

Messieurs,

Les raisons de justice et d'opportunité qui militent en faveur de la représentation proportionnelle ont été trop souvent exposées pour qu'il soit nécessaire d'y revenir.

La loi électorale communale consacre une application de la représentation proportionnelle restreinte et d'ordre subsidiaire. Le projet déposé par le précédent Cabinet en consacrait l'organisation pour les élections législatives dans les grands arrondissements. Le projet Lorand, et plus tard, le projet Théodor sont venus présenter au Parlement un système intégral auquel seraient désormais soumises les élections législatives de tout le pays.

Le gouvernement a cru utile de saisir les Chambres d'une proposition aussi étendue dans son champ d'application que celles MM. Lorand et Théodor, mais réalisant des améliorations importantes sur divers points essentiels. Son but est de placer, au point de vue du mécanisme électoral, tous les électeurs sur le pied d'une parfaite égalité, et de leur sauvegarder à tous la plus entière liberté.

***

La proposition applique la représentation proportionnelle au pays entier.

Cette application comporte la formation de collèges électoraux élisant tous plusieurs membres et, par conséquent, la modification du tableau actuel de répartition des représentants et des sénateurs.

Le nouveau tableau proposé respecte les circonscriptions existantes dans la mesure du possible. Il ne réunit, en principe, deux ou plusieurs arrondissements que lorsque ceux-ci n'ont droit, considérés isolément, qu'à un ou deux représentants ou qu'à un seul sénateur.

***

Dans l'organisation de la représentation proportionnelle, la proposition s'inspire de trois principes essentiels.

Le premier principe est qu'un bulletin ne peut exprimer qu'un seul vote et ne peut exercer d'influence que sur la collation d'un seul mandat. Un élu ne revient pas à chaque électenr, mais seulement à chacun des groupes représentant le quotient électoral. Un suffrage n'est décisif dans une élection que parce qu'il rencontre le concours d'autres suffrages en nombre suffisant pour entraîner le choix d'un représentant ou d'un sénateur.

Logiquement, dès qu'on part de cette idée fondamentale, il ne peut plus être question de panachage.

Le second principe que la proposition consacre d'une manière fort étendue, c'est la liberté tant pour ceux qui représentent les candidats que pour les groupes d'électeurs atteignant le quotient électoral, de déterminer l'ordre qui devra être suivi en vue de la désignation des candidats qui reviennent à chaque liste.

Les candidats peuvent être présentés, soit dans l'ordre alphabétique, soit d'après un rang de préférence. Les électeurs peuvent, de leur côté, soit suivre l'ordre de présentation, soit chercher à le modifier par des votes nominatifs.

Enfin, le troisième principe qui s'imposait était celui de l'organisation des suppléances. Il fallait empêcher, autant que possible, que la proportionnalité entre les forces électorales respectives des partis et les chiffres de leur représentation au Parlement ne fût rompue par des élections partielles, en cas de vacance par option, démission ou décès.

***

La mise en pratique de ces trois principes n'entraîne aucune complication ni pour l'électeur, ni pour les bureaux de dépouillement.

Le bulletin électoral comprend deux parties, l'une réservée aux candidats effectifs, l'autre aux candidats suppléants.

L'électeur peut voter, soit en tête d'une liste, soit dans une case latérale à côté du nom d'un candidat.

Dans les deux hypothèses, son vote compte pour une unité *en faveur du parti* auquel appartient soit la liste, soit le candidat. L'adhésion à l'un des noms d'une liste permet de croire que l'électeur est favorable au parti

qui présente cette liste. S'il n'avait en vue que l'élection d'un candidat isolé, il aurait pu, en se groupant avec d'autres, présenter séparément ce candidat sur une liste distincte.

Dans les deux hypothèses aussi, son vote a de l'influence sur la *détermination d'un candidat*. Mais s'il est donné en tête, il est censé donné au premier nom, avec l'intention, lorsque celui-ci aura atteint le quotient, d'être reporté sur le second, et puis successivement sur les candidats subséquents. Que si le vote est donné dans une case latérale, il marque un choix personnel et profite avant tout au candidat qu'il désigne.

Les bureaux de dépouillement n'ont qu'à compter le nombre des votes de liste et des suffrages nominatifs obtenus par les candidats titulaires. Leur total général sera, pour chaque parti, le chiffre électoral qui établira son importance.

Quand les chiffres électoraux des divers partis seront arrêtés au bureau central, celui-ci opérera la répartition des sièges d'après le procédé d'Hondt, déjà appliqué aux élections communales et que reprenaient également les projets de MM. Théodor et Lorand.

Le commun diviseur suivi dans ce système a l'avantage considérable de répartir tous les sièges en une seule opération, sans laisser d'excédent.

La proposition ne renferme aucune disposition spéciale relative au quorum. Toute liste qui atteindrait le chiffre du commun diviseur, si réduit soit-il, pourrait donc avoir sa part dans la répartition des sièges.

Dans diverses applications qui ont été faites de la représentation proportionnelle, il a paru nécessaire d'exiger un quorum minimum pour éviter les effets d'un abaissement excessif du commun diviseur.

C'est ainsi qu'au Tessin, aucun mandat n'est attribué à une liste qui n'aurait pas obtenu au moins le quotient

résultant de la division du nombre de suffrages exprimés par le nombre des mandats à conférer plus un. Que si l'on proposait d'entrer dans cette voie, le Gouvernement devrait, en toute hypothèse, s'opposer à l'introduction d'un quorum qui serait de nature à constituer une réelle entrave pour la représentation légitime des électeurs.

Le nombre des sièges revenant à chaque liste étant déterminé, il ne reste plus qu'à désigner dans chacune d'elles les candidats qui doivent être considérés comme élus.

Sont évidemment élus et peuvent immédiatement être classés comme tels les candidats qui ont réuni sur leur nom un nombre de votes nominatifs égal au quotient électoral. Ils ont en leur faveur les suffrages d'un groupe qui, à raison de son importance, a le droit d'emporter un siège.

Si le nombre de ces candidats ne correspond pas à celui des sièges revenant à la liste, on suit pour désigner les autres candidats le rang de la présentation et, lorsque la série des candidats effectifs est épuisée, les suppléants en ordre utile sont immédiatement assumés pour compléter le nombre nécessaire.

Tel est, dans ses grandes lignes, le système de représentation proportionnelle que formule la proposition du Gouvernement. Le Parlement et les divers partis y verront, à n'en pas douter, la volonté loyale de donner à la question électorale une solution complète et équitable.

La brièveté de cet exposé des motifs s'explique, comme nous l'avons fait remarquer, par la rapidité avec laquelle son auteur avait été obligé de le rédiger. Il ne renferme, dans sa précision, aucun développement inutile. Il passe sous silence, non sans habileté, les

questions les plus délicates. Plus tard, on répondra aux objections, et l'on n'y répondra que dans la mesure où il sera utile de le faire.

Quoi qu'il en soit, le dépôt du projet de loi produisit bien la « détente » espérée par le cabinet. C'était, en somme, un projet libéral. En l'examinant de très près, il eût été facile, il est vrai, de s'apercevoir qu'il restait favorable au parti catholique, mais pour apercevoir cet avantage, il fallait posséder une compétence tout à fait exceptionnelle et ceux-là mêmes qui la possédaient, dans le parti libéral, avaient intérêt à ne soulever aucune objection.

Les socialistes eux-mêmes étaient un peu déconcertés. Les représentants du Hainaut, exaspérés surtout d'abandonner quelques sièges aux catholiques, déclaraient dans leur congrès régional, qu'il fallait recommencer la grève générale pour empêcher la R. P. d'aboutir. Mais ils se heurtaient, cette fois, à la résistance de leur conseil général qui, par un de ces ordres du jour équivoques et bien indiqués lorsqu'on ne peut s'entendre, décida de continuer l'agitation en faveur du suffrage universel, sans se prononcer sur la question de la R. P. M. Vandervelde avait, notamment, déclaré qu'il n'était point partisan d'une obstruction systématique au projet. Il devait laisser à son collègue, M. Smeets, le soin d'entraver le débat par le dépôt persistant de demandes d'appel nominal, chaque fois qu'il jugeait que la Chambre n'était pas en nombre pour délibérer[1].

1. M. Smeets était en effet intraitable. Il ne s'intéressait pas à la discussion ; il ne songeait qu'à la retarder. Impossible de lui faire entendre raison. Pour savoir s'il pouvait utilement faire procéder à un appel

Quant au parti libéral, s'il n'était pas uni dans la Chambre, il l'était beaucoup plus, dans le pays, sur la question de la R. P. Attaqué par une fraction de son parti, M. Georges Lorand ne s'émouvait guère d'une campagne d'intimidation intéressée. Il était résolu, par conviction, à faire aboutir la R. P. et il s'y était engagé en quelque sorte dans ses pourparlers avec le gouvernement. Sa loyauté lui commandait donc de lutter contre ceux de ses propres amis politiques qui s'opposaient, contre toute justice et contre tout intérêt, à une réforme qui permettrait au parti libéral de se reconstituer. Réduit à douze membres dans la Chambre des représentants, comment ce parti n'était-il pas unanime à se rallier à la R. P. qui, seule, était de nature à accroître sa force et à lui donner une place honorable entre le parti catholique et le parti socialiste? M. Georges Lorand était d'ailleurs encouragé, non seulement par M. le Comte Goblet d'Alviella dont les vigoureuses polémiques en faveur de la R. P. avaient tant contribué à convaincre l'opinion publique, mais par les principales associations libérales, qui, de toutes parts, lui adressaient des lettres d'adhésion et de félicitations chaleureuses. Presque tous les chefs de l'ancien parti progressiste, vaincus dans les élections précédentes, notamment MM. Janson, Féron

nominal, il se rendait, au cours de chaque séance, au vestiaire, afin de compter le nombre des chapeaux qui s'y trouvaient. S'il s'apercevait ainsi que la majorité des députés ne siégeait pas, il déposait aussitôt sa demande d'appel nominal. Agacés de cette monomanie, ses collègues finirent par lui jouer un tour assez plaisant; ils placèrent de vieux chapeaux à côté des leurs de manière à lui faire croire que la Chambre était en nombre. M. Smeets s'y laissa prendre et renonça souvent, grâce à ce subterfuge à son système d'obstruction.

et Van de Walle, approuvaient son attitude et secondaient ses efforts.

A titre d'exemple, nous pouvons citer l'appel qui fut adressé le 20 octobre 1899 aux membres libéraux du Sénat et de la Chambre des représentants par le comité central de *l'Alliance*, qui réunissait les deux fractions du parti libéral (les doctrinaires ou modérés et les progressistes ou radicaux) :

A Messieurs les Membres libéraux du Sénat et de la Chambre des Représentants.

Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous transmettre le vœu exprimé par le Comité central de l'*Alliance* en faveur du projet de loi instituant la Représentation proportionnelle.

L'adoption de ce projet réaliserait un progrès considérable dans la voie de justice électorale. En vous demandant de lui accorder la consécration de vos votes, le Comité de l'*Alliance* croit cependant devoir appeler votre attention sur l'excessive exiguïté de certaines des circonscriptions proposées. L'agrandissement de ces circonscriptions les ferait s'accorder mieux avec les nécessités de la Représentation proportionnelle et nous espérons que cet agrandissement vous paraîtra pouvoir être utilement réclamé.

En sollicitant, pour la Représentation proportionnelle, le concours des Représentants et des Sénateurs libéraux, nous n'ignorons pas que le régime du scrutin uninominal a conservé des partisans parmi eux. Mais ce régime est en opposition formelle avec le programme du Congrès libéral de 1894 tout autant qu'avec celui des

congrès du libéralisme progressiste. Les deux fractions de notre parti se sont prononcées pour la Représentation proportionnelle qui se trouve inscrite aussi dans les programmes du parti ouvrier socialiste et des ouvriers libéraux.

Si l'on ajoute que la Représentation proportionnelle est réclamée par les indépendants de Bruxelles, par les démocrates-chrétiens et par un grand nombre d'associations conservatrices et si l'on rappelle avec quelle violence le parti catholique s'est récemment insurgé contre une tentative d'établissement du scrutin uninominal, force sera d'admettre que ce dernier régime ne conserve actuellement aucune chance de réalisation. Ceux de ses partisans qui persisteraient à faire échec à la Représentation proportionnelle combattraient, en vérité, non au profit du système qui a leurs préférences, mais pour le maintien de la législation actuelle dont l'iniquité n'est plus contestée par personne.

Aussi avons-nous déjà vu nombre d'hommes politiques dont les sympathies étaient acquises au scrutin uninominal, comme c'est le cas pour un des signataires du présent manifeste, reconnaître que l'intérêt supérieur du pays et du parti libéral leur commandait de se rallier à la Représentation proportionnelle. Il en a été de même au sein de la presse libérale qui est aujourd'hui presque unanime à se prononcer dans ce sens.

Nous ne voulons pas douter que le ralliement soit général aussi à la Chambre des représentants et au Sénat.

Les événements ont cependant fait surgir une autre difficulté.

Les députés libéraux qui avaient inscrit la Représentation proportionnelle dans leur programme présenté par eux aux électeurs se sont vu contester le droit de la voter à la Chambre.

On leur a objecté des engagements contraires qu'ils au-

raient acceptés vis-à-vis d'un groupe parlementaire. La portée de ces engagements a été contestée. Nous n'entendons pas intervenir dans le conflit des interprétations et nous nous bornons à rappeler qu'il existe un engagement clair et certain : celui qu'ont pris les députés vis-à-vis des électeurs et dont nous croyons pouvoir réclamer l'exécution au nom de tout le parti libéral.

Une partie des gauches soutient qu'une réforme aussi importante ne doit pas être votée par les Chambres sans une consultation électorale. Est-il besoin de rappeler aux proportionnalistes de l'opposition et, par conséquent, croyons-nous, à tous les membres de la gauche libérale, que cette consultation a eu lieu, en ce qui les concerne, le jour où ils se sont présentés au scrutin avec un programme où cette réforme figurait en première ligne? Récemment encore, dans la dernière élection législative de Liége, n'est-ce pas sur ce point que s'est fait le ralliement de toutes les forces libérales?

Suffit-il d'alléguer contre la Représentation proportionnelle qu'elle rendrait difficile la suppression du vote plural, pour que ceux qui ont promis de défendre la première de ces réformes, puissent se voir interdire de remplir leurs promesses? Rien ne paraît d'ailleurs moins justifié que cette allégation, et, tous les jours, le contraire est affirmé, tantôt par des partisans, tantôt par des adversaires de la Représentation proportionnelle comme aussi, à la fois, par des partisans et par des adversaires de l'égalité dans le suffrage universel.

En réalité, les deux questions sont, à beaucoup d'égards, indépendantes l'une de l'autre et, si tant est que l'établissement de la Représentation proportionnelle doive exercer une influence sur la question du suffrage universel, ne sera-ce pas surtout en diminuant les craintes qui ont porté beaucoup de citoyens à se montrer hostiles à la reconnaissance de l'égalité politique?

Mais une autre raison encore est invoquée. Sans méconnaître l'iniquité de la législation actuelle, on affirme qu'aux élections prochaines elle eût tourné au profit de la coalition des partis anticléricaux.

Sans doute, dans des circonstances exceptionnellement favorables à la coalition, pareil résultat eût été possible. Mais l'iniquité de la loi eût-elle cessé d'être l'iniquité, parce que nous en fussions devenus les bénéficiaires? Avons-nous cessé d'être fidèles au principe libéral du respect de la volonté réelle de la nation?

L'opposition actuelle a droit au pouvoir, si la majorité des citoyens est avec elle. Mais si cette majorité existe demain dans le pays — et ce sera surtout du sens politique de l'opposition que cela dépendra, — la Représentation proportionnelle nous donnera la majorité dans les Chambres, mieux que ne le ferait l'odieux régime sous lequel nous en sommes arrivés à ce résultat que cinq de nos neuf provinces n'ont plus un seul député libéral!

Le devoir essentiel et urgent est donc d'abolir ce régime et il ne faut plus lui faire l'honneur de l'appeler encore à exprimer les volontés du pays. Il y a quinze ans qu'il les falsifie!

On demande la dissolution des Chambres!

Elle est nécessaire.

Nous la voulons; mais le vote de la Représentation proportionnelle nous la donne, tandis que son échec nous expose à la perdre.

S'imagine-t-on qu'en cas de maintien du *statu quo*, au lendemain de la victoire de M. Woeste, la dissolution ne nous serait pas refusée?

Dès lors, voici l'alternative qui se présente devant l'opposition :

Ou la dissolution totale des Chambres avec les garanties de loyauté de la Représentation proportionnelle.

Ou l'échec de la proportionnelle et un simple renouvellement partiel des Chambres sous le régime qui nous a valu quinze années de toute-puissance cléricale!

Sans doute, le pays ne se résignerait pas facilement à supporter la prolongation d'existence d'un parlement qui a lui-même reconnu n'être que la représentation faussée de la volonté nationale; mais quelle confusion et quel découragement chez nos amis politiques, si cette prolongation était amenée par le vote de leurs propres députés!

Sans doute, si le gouvernement ou la droite, par l'adoption, à la dernière heure, d'un amendement qui dénaturerait le projet, se montraient infidèles à l'œuvre de justice qu'ils ont promis d'accomplir, nous verrions à nouveau se multiplier les appels aux coalitions nécessaires et, sans nul doute aussi, nous verrions ces coalitions se reconstituer malgré les hostilités que de récents désaccords ont déchaînées et auxquelles, dans l'intérêt supérieur du pays, il faudrait imposer trêve et silence!

Mais, à l'heure présente, ce qui est essentiel, c'est que le libéralisme tout entier, sans distinction de nuances, s'affirme dans la fière revendication de son droit et dans la défense de la grande réforme de justice inscrite à son programme.

L'*Alliance*, au sein de laquelle les libéraux modérés et libéraux progressistes ont voulu unir leurs efforts pour la reconstitution de la puissance du libéralisme, conjure les sénateurs et les députés libéraux de faire triompher la Représentation proportionnelle.

Elle leur demande de mettre un terme à l'iniquité qui condamne des centaines de milliers de libéraux à voir attribuer, tantôt aux socialistes, plus souvent aux cléricaux, la part de représentation à laquelle nous avons droit.

La représentation des régions flamandes est devenue

le monopole exclusif du parti clérical. Et cependant, il y a des libéraux en Flandre, et il y a, en Flandre aussi, des socialistes! Leur droit, aux uns et aux autres, est d'être représentés. Or, ils ne le sont pas, même lorsque l'iniquité qui agit contre eux en Flandre, favorise les hommes de leur parti dans les régions wallonnes.

Car des injustices de ce genre ne se compensent pas. Elles additionnent leurs effets funestes. Elles rendent plus dangereux les excès de l'esprit de parti. On peut dire que les groupes parlementaires sont d'autant plus intolérants qu'ils représentent plus exclusivement certaines régions du pays.

Qui contestera que le cléricalisme ait été rendu plus oppressif et plus aveugle par le fait de sa toute-puissance localisée surtout dans le pays flamand?

Nous devons avoir hâte de saluer le jour où, dans nos assemblées législatives, réapparaîtront les élus des libéraux flamands à côté des démocrates et des libéraux de la Wallonnie. Ce jour-là le libéralisme national sera vraiment reconstitué!

Nous ne doutons pas, Messieurs, que toute votre énergie ne soit consacrée à assurer le succès de la grande réforme qui nous permettra d'accomplir cette œuvre de délivrance et de relèvement.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de notre haute considération.

Le Comité Central de l'Alliance :

MM. Ernest Solvay, président.
Charles Buls, vice-président
Emile Feron, —
Houzeau de Lehaie, —
Hippolyte Lippens, —
Jules de Becker, membre du Comité.
Goblet d'Alviella, —

MM. Jules Jourdain, membre du comité.
Jean Van Ryswyck, —
Gustave Rahlenbeck, secrétaire.
Auguste Smets, —

Les libéraux reconnaissaient donc que le projet du gouvernement était fort acceptable. Il eût même suffi, d'après M. Georges Lorand et ses amis, d'élargir certaines circonscriptions pour le rendre très satisfaisant. Le ministère avait en effet maintenu une disproportion choquante entre certains arrondissements électoraux. Tandis que l'arrondissement de Bruxelles devait élire 18 députés ; Anvers, 11 ; Gand-Eecloo, 10 ; Liège, 11 et Charleroi, 8, un très grand nombre d'autres arrondissements n'en avaient à élire que 4, 3 ou même 2. Or il était évident qu'une telle diversité pouvait nuire au fonctionnement de la R. P. Comment répartir des sièges dans des collèges aussi étroits, alors surtout qu'il y avait au moins trois partis pour se disputer les mandats? M. Georges Lorand demanda donc au gouvernement de substituer dans la mesure du possible la circonscription provinciale aux anciens arrondissements. On le faisait bien pour l'élection des sénateurs. Pourquoi ne l'aurait-on pas fait pour l'élection des députés?

Cette simple modification au projet de loi, l'élargissement des collèges électoraux, aurait eu pour effet certain de permettre une application plus juste de la R. P. et, par contre-coup, de faire gagner des sièges aux adversaires du parti catholique. En maintenant au contraire les petites circonscriptions, on diminuait par cela même les chances du parti libéral; n'étant

pas assez fort pour obtenir un siège, il était réduit à l'impuissance, tandis que, dans un collège provincial plus large, il aurait certainement réuni assez de voix pour en obtenir au moins un. Mais c'est précisément pour ce motif que le cabinet se refusa à tout changement dans la division des collèges électoraux qu'il avait arrêtée. Tout en reconnaissant, très loyalement, que l'existence du parti libéral était nécessaire au fonctionnement du régime parlementaire, il ne voulait cependant pas lui donner des moyens trop efficaces de conquérir des sièges et peut-être la majorité. Le cabinet déclara nettement qu'il n'accepterait aucun amendement à son projet, qu'il n'irait pas au delà des concessions qu'il avait déjà faites. Au surplus, s'il en avait fait davantage à M. Lorand et à ses amis, il n'aurait pas été suivi par son propre parti et il n'aurait pas réussi à faire voter la réforme électorale.

C'était à prendre ou à laisser, mais ne valait-il pas mieux, après tout, accepter le projet tel qu'il était que renoncer à la réforme? Plus tard on essayerait de modifier le tableau des circonscriptions électorales annexé à la loi. En attendant, la sagesse commandait de soutenir le projet. Les cinq députés libéraux qui s'étaient engagés à le voter, MM. Georges Lorand, Magniette, Heupgen, Hambursin et Mouton, n'eurent pas une minute de défaillance. Ils considéraient la R. P. comme une mesure de justice, comme un moyen de salut. Ils ne songeaient pas à eux-mêmes, ni à leur réélection — puisque trois d'entre eux ne devaient même pas se représenter aux élections prochaines — mais à l'intérêt général de leur parti et de leur pays.

La discussion de la R. P. à la Chambre des Représentants.

La discussion du projet, qui dura deux mois, souleva les objections multipliées de l'Extrême-droite. M. Woeste, qui était un adversaire intransigeant de la R. P. et qui n'a d'ailleurs point changé d'opinion, attaqua vigoureusement la politique du gouvernement. Il dénonça avec indignation les concessions faites à M. Lorand et à ses amis et il prophétisa que la R. P. aurait pour conséquence certaine de diviser le parti catholique au profit de ses adversaires.

A quoi bon changer de régime électoral quand celui qu'on a vous donne la majorité? Telle était au fond la pensée de M. Woeste, comme celle de tous les hommes de parti qui n'envisagent les questions de droit électoral que comme une question d'intérêt personnel.

Si l'on veut se faire une idée des exagérations de l'Extrême-droite et de la vivacité de son opposition à la R. P., il suffit de lire, dans le *Moniteur*, la conclusion du discours prononcé le 31 octobre par M. Reynaert, député catholique de Courtrai, contre ce qu'il appelait « la loi de malheur ».

Ceux qui auront voté la loi, disait-il, les hauts dignitaires ecclésiastiques qui ont patronné le projet[1], les membres du clergé qui ont usé de leur influence pour la faire

1. L'orateur catholique faisait allusion à l'archevêque de Malines qui s'était en effet rallié à la R. P., d'accord, une fois par hasard avec le Grand-Orient qui, en Belgique comme en France, a manifesté ses préférences pour la réforme.

voter et pour tranquilliser les consciences alarmées, verseront un jour des larmes de sang au spectacle des ruines accumulées autour d'eux. Quand, l'autre jour, l'article 1er a été souligné par des applaudissements sur les bancs bruxellois, j'ai cru entendre sonner à nos oreilles un glas funèbre, le glas funèbre du parti catholique !

En ce qui touche les objections d'ordre général faites à la R. P., elles n'avaient guère le mérite de la nouveauté et elles avaient déjà été cent fois réfutées. La R. P., disaient ses adversaires dans la discussion générale, émiettera les partis et rendra impossible la formation d'une majorité parlementaire. D'autres ajoutaient, ce qui était contradictoire, la R. P. amènera le clichage des partis. Il n'y aura plus de luttes électorales. Dans chaque collège les députés en exercice de chaque parti s'entendront pour ne pas se combattre et pour conserver ainsi indéfiniment leurs sièges. On soutenait encore que personne ne comprendrait les « chinoiseries » de la R. P. Et enfin, comme on vient de le lire dans le discours de M. Reynaert et comme on pourrait le lire dans tous les dicours prononcés par MM. Woeste, Helleputte, Rosseuw, de Broqueville et autres membres de la droite, on proclamait que la R. P. serait la mort du parti catholique.

L'avenir devait démontrer que ces exagérations de langage, inspirées par les passions aveugles d'un conservatisme borné, n'avaient guère de fondement. M. Van den Heuvel avait beau jeu de répondre à ses amis que, vraiment, la R. P. ne pouvait avoir tant de redoutables conséquences. C'était une réforme

nécessaire et urgente. Et si on la repoussait, à quelle autre aurait-on recours? Au scrutin uninominal? Mais le scrutin uninominal, ajoutait le ministre de la justice, « pousse fatalement à la multiplicité des coalitions et des compromissions ». S'il est un régime électoral attentatoire à la dignité de l'électeur, à coup sûr, c'est celui-là. Il convient de le repousser de toutes ses forces, à « tout prix », comme disait M. Malou. « Dans un pays où il y a plus de deux partis en présence, l'uninominal n'est pas en pratique la liberté, mais le naufrage de la liberté. »

Sur la question de la division des circonscriptions proposée par le gouvernement, M. Van den Heuvel donnait, par contre, des arguments un peu moins décisifs. « Pour ne pas s'exposer à des reproches d'arbitraire, le gouvernement s'est borné à des réunions de districts, à de simples adjonctions. Il s'est inspiré de cette pensée qu'il ne convenait pas, sans une nécessité absolue, d'agrandir les circonscriptions existantes. Nos divisions électorales sont anciennes; elles ont été assez arbitrairement créées, mais les années ont formé entre elles des liens politiques, amené des manières communes d'agir et de comprendre les intérêts locaux. »

Dans une autre partie de son discours, M. Van den Heuvel, n'hésitait pas à reconnaître qu'il y avait un grave danger à voir disparaître le parti libéral menacé d'un écrasement définitif entre la droite et les socialistes. Le parti catholique avait-il intérêt à se trouver seul en présence d'un parti nouveau et ardent qui n'était guère alors qu'un parti révolutionnaire? Cela, M. Van den Heuvel ne le disait pas tout à fait,

mais il le pensait et il le laissait entendre assez clairement : « Si le parti libéral disait-il, veut revenir à la surface de l'eau, il le peut. Le hasard de la distribution des électeurs et du tracé des circonscriptions donne au socialisme — ce que celui-ci a eu la clairvoyance de comprendre — le moyen de l'arrêter et de le tenir au fond de la rivière jusqu'à ce qu'il ait abandonné, dans une coalition, une partie de son indépendance. Cela est-il juste, politiquement, cela est-il utile pour le pays ou pour le Parlement? »

La réplique que M. Van den Heuvel adressait aux adversaires de la R. P., au sujet du prétendu émiettement des partis, n'était pas moins juste : « Qu'on veuille bien y regarder de près, l'émiettement dépend, en réalité, de la force de constitution des partis. Celle-ci est-elle vigoureuse? Y a-t-il de la cohésion, de la discipline, un programme vraiment conciliateur des grands intérêts? L'émiettement ne se produit pas. Supposez, au contraire, un groupe de constitution anémique, sans idéal, sans organisation sociale, sans chefs respectés : les divisions vont apparaître et grandir[1]. »

Aux périls hypothétiques de la R. P., d'autres orateurs de la droite avaient d'ailleurs opposé le danger plus vraisemblable « d'une lutte désespérée contre le cartel de l'opposition » et M. Renkin, qui ne craignait pas de dire la vérité à son parti, reconnaissait que le scrutin majoritaire pouvait causer un jour à la droite des surprises fort désagréables.

Enfin, au nom des « cinq », M. Heupgen prononça

1. Discours du 27 septembre 1899. — Annales parlementaires.

un sobre et ferme discours en faveur de la réforme qui pouvait être un acheminement vers l'abolition du vote plural. Et tandis que M. Léon Defuisseaux combattait à outrance tout système de R. P., deux de ses collègues socialistes, M. Vandervelde et M. Bertrand, affirmaient au contraire leurs sympathies pour la Représentation proportionnelle, en ajoutant, il est vrai, qu'elle aurait dû suivre et non précéder l'avènement du suffrage universel.

Sauf par M. Rosseuw, député de la droite, c'est à peine si le système de d'Hondt fut attaqué à la tribune. Mais M. Rosseuw étant un adversaire systématique de la R. P., son discours ne fut guère écouté. On y trouve cependant cette réflexion judicieuse que le système de d'Hondt offre des anomalies surprenantes, qu'il a pour effet, notamment, de faire perdre un siège à l'une des listes en présence même lorsqu'elle n'a perdu aucune voix. Et il citait l'exemple d'une circonscription, ayant à élire 9 candidats, où trois listes se trouvaient en présence. Dans une première élection les voix s'étaient ainsi réparties :

Liste A	Liste B	Liste C
1 375	3 500	1 749

En vertu du système de d'Hondt, la liste A avait 4 élus ; la liste B, 4 élus ; la liste C, 1 élu. Ce n'était pas déjà très juste. Mais si, dans une élection suivante, le parti C gagnait simplement 2 voix au détriment de A, sans que le parti B en perdît une seule, le résultat allait être tout différent :

Liste A	Liste B	Liste C
3 749	3 500	1 751

Par le système de d'Hondt, la liste B allait cette fois perdre un siège (il ne lui en restait plus que 3, au lieu de 4); et la lista C allait en avoir deux, au lieu d'un seul.

Mais personne ne répondit sur ce point à M. Rosseuw, et M. Van den Heuvel lui-même se garda bien de réveiller le débat. Il savait, à coup sûr, que le système de d'Hondt avait pour effet d'accorder une prime au parti le plus uni, le plus discipliné et, par suite, le plus fort. Si le parti catholique conservait l'union et la discipline qui faisaient sa force, c'est lui qui bénéficierait de cette prime. Que le système de d'Hondt offrît, à côté de cet avantage, d'autres inconvénients, c'était bien possible. Mais à quoi bon engager une discussion qui n'était pas nécessaire, puisque les partisans de la R. P. s'étaient ralliés au système de d'Hondt, afin d'éviter l'échec du projet de loi?

En revanche, la question du « panachage » fut quelque peu discutée. Les adversaires de la R. P. reprochaient naturellement au système du gouvernement de « limiter la liberté de l'électeur. » Pourquoi donc? Parce que, d'après le projet de loi, chaque suffrage ne devait compter que pour l'attribution d'un seul siège? Mais cela était au contraire fort logique et ce qui ne l'était pas, c'était d'accorder à chaque électeur le droit de voter pour autant de candidats qu'il y avait de députés à élire. M. Van den Heuvel déclarait que les divers groupes politiques organisés avaient le droit absolu d'avoir une « représentation précise et distincte », qu'il n'était pas tolérable que des « intrus » fissent invasion dans le domicile des partis pour prendre part à la désignation des élus. « Si vous admettez le pana-

chage, disait-il, que faites-vous des bulletins panachés? Est-ce que vous les comptez au profit des partis ou est-ce que vous ne les comptez pas? Dans l'une ou l'autre hypothèse, vous aboutissez à une conséquence absurde.. Si vous comptez les bulletins panachés pour une fraction au profit des diverses listes dont ils désignent les candidats, il y aura des bulletins qui renfermeront un quart de libéralisme, un quart de socialisme, une moitié de catholicisme. Quelle incohérente manifestation de la volonté ! Mais si ces bulletins ne comptent pas, s'il comptent comme simples votes de préférence, alors vous donnez à un électeur, dont le bulletin est nul au point de vue de la répartition des mandats, le droit de déterminer le choix des personnes qui seront désignées. » Si chaque électeur panachait son bulletin de vote, il pourrait même se produire ce résultat singulier qu'aucun siège ne serait conféré et que tous les candidats pourraient être appelés à occuper les sièges vacants ! La liberté, concluait M. Van den Heuvel, ne peut autoriser un panachage *in extremis* parce que les candidats ont le droit exclusif de disposer de leurs noms et parce que, dans chaque parti, la majorité doit être reconnue maîtresse et supérieure à la minorité.

D'ailleurs ni l'autorisation du panachage ni aucun autre amendement ne furent adoptés. Il n'en fallut pas moins de deux mois de discussion pour venir à bout du du projet ministériel. Le vote final fut rendu dans la séance du 24 novembre 1899. L'ensemble du projet fut adopté par 70 « oui », contre 63 « non », et 8 abstentions. L'extrême-gauche s'était unie à l'extrême-droite pour le repousser. Les « cinq » étaient restés fidèles à

leurs promesses; ils avaient voté « oui » — sans hésitation. Les 8 abstentionnistes étaient, au fond, des partisans du projet que des engagements antérieurs empêchaient de voter selon leurs convictions.

Au Sénat, la discussion fut beaucoup moins longue; elle s'ouvrit le 12 décembre pour s'achever le 22. Dans cette assemblée moins échauffée, M. Van den Heuvel prononça un discours d'une certaine étendue et d'une parfaite clarté. L'honorable ministre de la justice fit en effet un exposé général du nouveau mode de consultation nationale. Il n'avait pas eu le temps de le faire plus tôt et il le fit parce que tous les partis le priaient de fournir un commentaire précis du projet de loi. Si l'on veut bien comprendre, du reste, le système de R. P. appliqué en Belgique, il est indispensable de lire ce discours d'une lucidité remarquable.

L'ensemble du projet fut adopté au Sénat par 61 « oui » contre 26 « non », et 6 abstentions. Et la loi fut enfin promulguée au *Moniteur* le 30 décembre 1899.

CHAPITRE III

L'APPLICATION DE LA R. P.

Une enquête sur les élections législatives de 1910. — La campagne électorale et les opérations du scrutin. — Comment fonctionne la R. P.

La loi du 30 décembre 1899 sur la R. P., dont le dispositif n'est pas très clair, a nécessité des instructions particulières pour les électeurs, pour les Présidents des bureaux de dépouillement et les Présidents des bureaux principaux. Il faut donc lire ces instructions pour bien comprendre le fonctionnement de la R. P. Mais il faut surtout en suivre l'application, et c'est ce que nous avons fait. Avec l'autorisation bienveillante du Président du bureau principal de Bruxelles, M. Dequesne, qui occupe cette fonction en sa qualité de Président du tribunal civil[1], nous avons donc assisté

1. Le premier bureau du chef lieu de l'arrondissement administratif fonctionne comme bureau principal du collège électoral. Il est présidé par le Président du tribunal de première instance du chef-lieu ou, à son défaut, par le magistrat qui le remplace (art. 142 du code électoral belge).

à toutes les opérations électorales du 22 mai 1910 et, en outre, à la campagne qui a précédé ces élections.

L'organisation des partis.

La R. P. nécessite une organisation des partis politiques, puisqu'elle a pour objet d'attribuer à ces partis un nombre de sièges proportionnel à leur force numérique. Pour engager une bataille de parti, pour se compter, il faut s'unir et se discipliner. Le droit d'association a d'ailleurs été reconnu à tous les citoyens par la Constitution de 1831, de même que la liberté de la presse et la liberté de l'enseignement. La liberté politique a fait, par suite, chez nos voisins des progrès que nous ne connaissons pas encore, pour cette raison décisive qu'elle existe depuis quatre-vingts ans et qu'aucun des gouvernements qui se sont succédé au pouvoir n'a songé à y porter atteinte. Mais l'introduction de la R. P. a eu pour effet naturel d'obliger les associations de parti à une cohésion et à une discipline plus fortes.

Leurs organisations sont restées cependant à peu près les mêmes. Nous avons sous les yeux les statuts des trois associations politiques bruxelloises : ceux de l'Association catholique et constitutionnelle remontent à 1859; ceux de la Ligue libérale, à 1884 ; ceux de l'Association libérale, à 1886, et ceux du parti ouvrier, à 1893. La Ligue et l'Association libérale, qui ont conservé leurs organisations distinctes et forment l'aile droite et l'aile gauche du parti libéral, s'unissent dans les élections; elles ne présentent qu'une seule liste de candidats avec un programme commun. Dans les

petites circonscriptions, les associations libérales et socialistes ne dressent même qu'une liste unique; elles forment un cartel, afin de lutter avec plus de chances contre la liste catholique. Séparés, le parti libéral et le parti socialiste n'obtiendraient peut-être pas le nombre de voix nécessaire pour la conquête d'un siège; ils ont même toujours intérêt à s'unir dans le collège où le parti catholique est aussi fort à lui seul que les deux autres, car la méthode de calcul employée pour l'attribution des sièges favorise, comme on le verra plus loin, les listes qui ont obtenu le plus de suffrages et désavantage les partis qui se divisent. C'est pour cela, on le sait, que le système de d'Hondt a été adopté par le parti catholique.

Les Associations politiques belges n'ont rien de commun avec ce que l'on nomme en France des « Comités ». Ce sont des organisations de parti dans le véritable sens du mot, avec des programmes bien définis. Ce n'est pas à la veille de l'élection, c'est au moins six mois à l'avance que les Associations dressent leurs listes de candidats et leurs plans de campagne.

Elles ont, dans chaque arrondissement, un organisme distinct. Le rôle des Associations d'arrondissements consiste d'abord à préparer le « poll » ou le congrès, comme nous disons en France, qui désigne les candidats du parti. Les trois associations procèdent à peu près de la même manière. Elles convoquent leurs adhérents à une assemblée générale pour les inviter : 1° à choisir les candidats du parti; 2° à décider dans quel ordre ils seront présentés aux suffrages des électeurs. Cet ordre de présentation offre un intérêt capital. En vertu de la loi électorale qui attribue les suffrages

obtenus par la liste d'abord au premier candidat, puis au second, et ainsi de suite, il est clair que le candidat inscrit en tête de la liste a plus de chances que le second, le second que le troisième, etc., etc. On verra plus loin comment les électeurs peuvent changer l'ordre de présentation arrêté par les organisations de parti.

Les élections belges se font donc en quelque sorte à deux degrés; par un « poll » qui désigne les candidats, puis par un scrutin auquel participent tous les électeurs. Voici l'inconvénient du système. L'ordre de présentation, opéré par le « poll » n'étant changé, par le corps électoral, que dans les grandes circonscriptions, notamment à Bruxelles, il en résulte que la tête de liste est assurée du succès, tandis que la queue a fort peu de chance. Dans les circonscriptions où les libéraux, par exemple, ont fait triompher trois candidats aux précédentes élections, la lutte s'engagera surtout en faveur du quatrième candidat, et ce sera ce quatrième candidat qui portera le poids de la bataille électorale. Les autres pourront s'en désintéresser : ils ne le font pas, il est vrai; mais ils peuvent le faire. En outre, la quasi-certitude du succès dont bénéficient les candidats de tête leur confère pour ainsi dire un mandat perpétuel. Faisons remarquer, en passant, que si l'on peut faire des objections à ce mode d'élection des députés, rien n'est plus simple que d'en choisir un autre. La R. P. se prête à une infinité de combinaisons.

Les listes une fois dressées par les assemblées générales d'adhérents, la campagne électorale est organisée par l'Association, d'accord avec les candidats. On va faire appel aux souscriptions, car il ne serait pas

admissible que les candidats supportassent les frais de la campagne. Élus, ce n'est pas 15 000 francs, mais 4 000 qu'ils percevront à titre d'indemnité parlementaire. Ce sont donc les principaux intéressés, c'est-à-dire les adhérents du comité, qui verseront des cotisations pour les élections et qui recruteront de nouveaux souscripteurs. La souscription close, tout l'argent ira à la campagne électorale; les dépenses permanentes du Comité sont couvertes par des cotisations annuelles et spéciales dont l'emploi est réglé d'avance par le bureau.

Si cette organisation électorale procède des mêmes principes dans les diverses associations, il est clair qu'elle ne se ressemble pas dans toutes. La plus forte paraît être celle du parti ouvrier, dont le chef, M. Vandervelde, est un homme des plus intelligents et des plus pratiques. Mais le parti catholique, par sa fortune, par l'intensité de sa propagande, par l'activité de ses adhérents et le zèle du clergé, est lui aussi un parti organisé et puissant, puisqu'il a réussi à conserver la majorité et le pouvoir depuis 1884. Le parti libéral, le parti du centre, est le moins solide au point de vue de l'organisation. Pourquoi? Parce que ses adhérents ne sont pas aussi passionnés, aussi ardents que les autres, et parce que ses frontières ne sont pas aussi nettement limitées. Les libéraux belges ne sont pas toutefois un parti « effiloché », selon le qualificatif appliqué à certains des nôtres. Mais si ses chefs sont d'une activité et d'une intelligence remarquables, ses troupes sont fatalement un peu plus inertes que celles du parti socialiste et du parti catholique. On est libéral, en Belgique, lorsqu'on n'est ni catholique ni

socialiste. Si ce parti, qui répond à une nécessité impérieuse, et sans lequel la Belgique aurait pu être, un jour, à la merci d'une révolution, ne compte pas autant d'éléments actifs que les deux autres, il n'en reste pas moins un parti organisé, discipliné et vivant.

Il n'est point exact de dire, comme le font les catholiques, que le parti libéral est le prisonnier du parti socialiste. Lorsqu'il prendra le pouvoir, il pourra offrir des portefeuilles aux socialistes qui les accepteront ou qui ne les accepteront pas, mais il ne marchera d'accord avec eux que pour l'application de la partie commune du programme de l'opposition : l'égalité du droit de suffrage et la question scolaire, par exemple. Sur ces deux points on pourra s'entendre, et des transactions s'imposeront. Au point de vue religieux, il faudra respecter la liberté de conscience et la liberté d'enseignement : socialistes et libéraux affirment, du reste, dans toutes les déclarations, leur volonté commune de ne pas y toucher. Dans un pays dont la majorité pratique la religion catholique avec une foi aussi sincère, comment un gouvernement pourrait-il agir autrement?

En ce qui touche la propagande des partis, elle est plus sérieuse, plus intensive et plus nette à la fois que chez nous. Les candidats ne font pas, il est vrai, de profession de foi. Cela est parfaitement inutile, puisque chaque électeur connaît les opinions de chaque liste et que le programme de chaque parti ne change pas sensiblement d'une élection à une autre. Mais ce qui est curieux, c'est la variété des moyens employés

pour la propagande. On s'ingénie, dans tous les comités, à faire du nouveau, comme en matière de réclame commerciale. Les catholiques ont imaginé, par exemple, de distribuer aux paysans des jeux de cartes flamandes où leurs adversaires sont assez mal traités; à côté du roi de pique ou de la dame de carreau, on trouve deux ou trois lignes de texte sur les dangers de la coalition socialo-libérale ou sur la persécution religieuse. Les libéraux à leur tour, qui gémissent de ne pas pouvoir couvrir les murs de Bruxelles de leurs superbes affiches coloriées — on ne tolère pas la profanation des monuments publics, — les libéraux, disons-nous, multiplient les cartes-postales, les prospectus, les promenades d'hommes-sandwiches, et, par le beau temps, ils font circuler dans les rues un arrosoir cylindrique qui laisse cette inscription aquatique et trop vite effacée : « Votez pour les libéraux ! » Enfin, il est inutile d'ajouter que la principale affiche des catholiques contient une vue de l'Exposition universelle de 1910, avec, en haut, des aéroplanes et des dirigeables.

L'Exposition universelle, l'importance de son succès, tel a été du reste le principal argument du parti catholique en faveur de ses candidats. Il faut, en effet, reconnaître qu'il doit son maintien au pouvoir au développement prodigieux de la puissance économique du pays, de la richesse nationale et du bien-être général. Un peuple en pleine prospérité n'est pas disposé à se révolter. A quoi bon changer de gouvernement lorsque celui qu'on possède, depuis vingt-six ans, a si bien fait les affaires de la Belgique? Et si le Cabinet catholique était remplacé par un Cabinet libéral, le succès

de l'Exposition universelle de Bruxelles, ne serait-il pas compromis? On juge, si cet argument a été développé, dans les journaux et dans les tracts du parti catholique. Les libéraux ont eu sans doute raison de dire que les catholiques avaient fait l'Exposition à la date la plus favorable pour leurs intérêts électoraux. Mais ceci est de bonne guerre et les libéraux, s'ils avaient été au pouvoir, auraient, sans doute, agi de la même façon.

A part quelques attaques du parti socialiste contre les chefs du parti catholique qui, d'après leurs adversaires, auraient profité du pouvoir pour se faire une place dans les grandes affaires financières, la lutte n'a pas porté sur les questions de personnes, mais sur les idées. Les mœurs électorales sont plus saines que les nôtres. La corruption par l'argent et par les faveurs officielles n'existe plus guère et un ministre de l'Intérieur qui se permettrait de « faire marcher » les fonctionnaires placés sous ses ordres en faveur des candidats de son parti, soulèverait une indignation générale. D'ailleurs, les fonctionnaires ne consentiraient pas à jouer un rôle indigne d'eux. Ils s'honorent de remplir leur tâche avec dévouement, mais, quand ils l'ont remplie, ils s'estiment libres d'avoir telle opinion que bon leur semble. On nous a cité le cas d'un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, qui vote pour les candidats libéraux, et qui possède cependant, grâce à la correction de son attitude, l'absolue confiance du chef du Cabinet catholique. On nous a cité même un grand nombre de magistrats qui sont des libéraux, qui rendent des jugements très impartiaux et qui ne perdent point leurs

droits à l'avancement quand, en toute indépendance et en toute justice, ils donnent raison à des amis politiques

Le vote et le dépouillement du scrutin.

Les listes de candidats sont remises, dans chaque collège, quinze jours au moins avant l'élection, au Président du bureau principal, qui leur donne un numéro d'ordre par voie de tirage au sort, qui les fait afficher, et qui les fera même imprimer sur du papier identique dont la forme et la couleur sont réglées par la loi.

Chaque bulletin de vote contient donc les noms des candidats de chaque liste rangés en colonne, la liste qui a reçu le numéro 1 à gauche et ainsi de suite En tête de chaque liste, se trouve une case noire avec, au milieu, un petit point blanc, et la même case se retrouve à côté des noms de tous les candidats.

L'électeur se présente au bureau de vote, avec sa feuille de convocation (nous disons en France, sa carte électorale), portant en tête, en gros caractères, le nombre de votes, 1, 2 ou 3, auquel il a droit. Le Président lui remet en échange 1, 2, ou 3 bulletins de vote, timbrés à l'extérieur. L'électeur se dirige vers l'isoloir (un simple paravent), et noircit au crayon soit le point blanc de la case placée en tête de chaque liste, soit celui de la case placée à côté des noms de chaque candidat. Il ne peut voter que d'une seule manière, c'est-à-dire ne faire qu'une seule marque sur chaque bulletin. Il a le choix entre le vote de liste (case de tête) et entre le vote de préférence (case latérale). S'il accepte l'ordre de présentation des parrains de la liste,

il marquera d'un trait noir la case de tête et s'il veut changer l'ordre, il marquera de la même façon la case placée à côté du candidat qu'il préfère. Il ne vote donc qu'une seule fois, lorsqu'il ne dispose que d'un suffrage, deux fois sur deux bulletins séparés s'il dispose de deux suffrages et trois fois s'il dispose de trois suffrages. Puis, il sort de l'isoloir pour remettre au Président son bulletin unique ou ses deux ou ses trois bulletins, pliés en quatre, le timbre toujours à l'extérieur, de manière à montrer qu'il s'est bien servi des bulletins qui lui ont été confiés.

Cette série d'opérations, d'ailleurs très simples et qui s'accomplissent sans incident, ont été minutieusement réglées par la loi, afin d'assurer aussi complètement que possible le secret du vote. Et il faut reconnaître que ce secret est de la sorte absolument garanti, sauf dans le cas particulier où un électeur infirme ou aveugle est autorisé à se faire accompagner par l'un de ses proches parents au bureau de vote. A part cette exception inévitable, on peut dire que personne ne peut savoir comment a voté un électeur belge. Et quand on voudra qu'il en soit de même en France, il suffira de s'inspirer de ces mêmes et sages dispositions.

Commencées à huit heures du matin, les opérations du vote sont terminées à une heure de l'après-midi. Reste maintenant à faire le dépouillement des bulletins, qui aura lieu avec la même loyauté que le vote lui-même et sous le contrôle des témoins de chaque liste, qui devront approuver les procès-verbaux du dépouillement par leur signature, ou y apposer leurs réclamations.

Ce dépouillement des votes est à son tour des moins

compliqués. Les tableaux préparés à l'avance doivent mentionner séparément pour chaque liste : 1° les votes de liste; 2° les votes nominatifs en faveur des candidats [1]. Par suite, ces tableaux de recensement comporteront des résultats séparés pour chaque liste, avec l'indication du nombre des bulletins valables et du nombre des bulletins nuls, du nombre des votes de liste et du nombre des votes nominatifs en faveur des candidats.

Les feuilles de recensement sont adressées sous plis chargés au Président du bureau principal de la circonscription électorale, lequel ira les chercher le lendemain à la poste et les ouvrira en présence des témoins désignés par les partis. C'est à partir de ce moment-là, c'est-à-dire à partir de l'heure où s'opère le recensement général des votes par le bureau principal que va fonctionner la R. P. Jusqu'ici, les électeurs ont voté, non point comme s'il s'agissait d'une élection au scrutin plurinominal, mais d'une élection au scrutin uninominal. Il est bien entendu,en effet, que, pour établir une parfaite égalité entre la valeur représentative de chaque électeur dans l'ensemble des collèges appelés à élire 2, 3, 4, 6 ou même 21 députés, chaque électeur ne doit disposer que d'un suffrage. S'il en était autrement, l'électeur qui vote dans une circonscription où il y a 20 députés à élire , disposerait de dix fois plus

1. Afin de simplifier nos explications, nous négligerons tout ce qui se réfère aux votes en faveur des candidats suppléants et à la désignation de ces suppléants. Par une anomalie un peu étrange et dont on réclame d'ailleurs la suppression, la loi belge fait en effet une distinction entre les candidats titulaires et les candidats suppléants. Comme on ne songera certainement pas chez nous à cette complication inutile, il nous a semblé sans intérêt d'en parler.

de suffrages que celui qui vote dans une circonscription n'en ayant que 2 à nommer. Et cette règle est si absolue que tout bulletin portant plus d'un vote nominatif est déclaré nul; il en est de même de tout bulletin portant à la fois un vote nominatif et un vote de liste. La question du « panachage » se trouve ainsi réglée très simplement; chaque bulletin ne compte que pour l'attribution d'un seul mandat, ce qui est parfaitement logique et équitable.

En principe, l'opération du dépouillement est secrète. N'y assistent que les membres du bureau et les témoins que les partis désignent pour la contrôler. Mais ces témoins n'hésitent pas à violer le secret professionnel, ce qui ne leur est pas du reste personnellement interdit, et à communiquer aux associations et aux journaux les résultats du vote dans les sections où ils ont été appelés à siéger. On peut ainsi connaître, le jour même de l'élection, des résultats partiels qui, additionnés, fournissent des résultats d'ensemble approximativement exacts. Aux sièges des associations socialistes, libérales et catholiques, on proclame, on commente ces résultats avec passion.

A l'Association catholique, salle Patria où nous assistions le 22 mai à la proclamation des résultats partiels, le bureau est présidé par M. Devet, sénateur, et, c'est M. Dewinde, le secrétaire si actif du Comité bruxellois, qui lit les dépêches envoyées par ses correspondants, et il ne manque pas d'ajouter : « Ces résultats sont très satisfaisants. » M. Dewinde, qui nous aperçoit au milieu des curieux, nous invite à monter sur l'estrade, où le hasard nous place à côté de M. Woeste, ministre d'État, et l'un des chefs du

parti catholique à la Chambre. « Excusez-moi, me dit M. Woeste, de ne pas partager votre enthousiasme pour la R. P. Elle a été funeste au parti catholique belge. Elle a provoqué dans nos rangs de fâcheuses divisions. Et si nous perdons, demain, le pouvoir, c'est à la R. P. que nous le devrons. Au scrutin de liste pur et simple, notre majorité fût restée intacte ou peu s'en faut... » Mais M. Woeste est un adversaire intransigeant de la R. P. Il en est l'adversaire parce qu'il croit, et le dit, qu'elle favorise les libéraux.

A l'Association libérale dont les locaux sont trop étroits pour contenir le flot de ses amis et dont le président, M. Émile Féron, proclame les résultats à la brasserie flamande, nous nous trouvons, cette fois, à côté d'un député libéral de Bruxelles, qui nous tient le langage que voici : « Décidément, vous le voyez, Monsieur, la R. P. nous est funeste. Si nous avions eu le scrutin de liste pur et simple, il nous suffisait de faire un cartel général avec les socialistes pour remporter une victoire éclatante sur les cléricaux. » — « Excusez-moi, Monsieur, mais M. Woeste vient de me dire exactement le contraire, tout à l'heure, au cercle catholique. Il croit que la R. P. sera la mort de son parti. Et je me permets de n'être ni de son avis ni du vôtre. La R. P. vous permettra de rester ce que vous êtes, d'avoir dans la Chambre le nombre de représentants auxquels vous avez droit. » — « Oui, me répond mon interlocuteur, mais il y a vingt-six ans que cela dure ! » — «Pardon ! il n'y a que dix ans que la R. P. est instituée, et, sans elle, que seriez-vous devenus, vous libéraux? »

L'assistance, plus échauffée que nous, criait et s'exaltait à l'annonce des résultats qui n'étaient pas de son goût. Elle aurait voulu, elle aussi, que le gain des libéraux fût plus fort. Et là-haut, à la maison du peuple, M. Vandervelde présidait le bureau du parti ouvrier dans la vaste et magnifique salle des fêtes de la grande coopérative socialiste. Il annonçait lui aussi avec enthousiasme les résultats favorables à son parti. Ses amis étaient plus bruyants que les catholiques et les libéraux. Mais ils ne songeaient pas ou ils ne paraissaient pas songer à faire une révolution pour triompher plus vite de leurs adversaires.

Cependant si les chefs de parti qui se passionnent et qui s'échauffent, au cours de la bataille électorale, resteront le lendemain des adversaires politiques, ils considèrent comme un honneur de conserver entre eux des rapports courtois, malgré les divergences d'opinion qui les séparent. Ils entretiendront même, parfois, des relations fort amicales. Avec la R. P., la bataille est finie, quand le verdict du pays a été rendu et l'apaisement s'impose. Il est au contraire difficile sous un régime qui condamne les députés, péniblement élus par quelques voix de majorité, à surveiller et à combattre leurs adversaires politiques, pendant quatre ans, dans les moindres villages où il s'agit d'accroître, par tous les moyens, le nombre de ses partisans.

Le recensement général des votes.

Suivons maintenant en détail les opérations de recensement général et de répartition des sièges entre

les listes dans le collège de Bruxelles où elles sont très longues et nécessairement délicates, puisqu'il s'agit de désigner 21 élus et qu'on se trouve en présence de sept listes de candidats. Nous choisissons à dessein la circonscription la plus vaste, et c'est dans cette circonscription, d'ailleurs, que nous avons tenu à assister aux opérations de recensement. Quelle est la difficulté à laquelle le Président du bureau principal va se heurter? Il en est une, la plus importante, qui ne provient nullement de l'application de la R. P. C'est en effet un travail énorme que de calculer le nombre de voix obtenues, dans 635 sections de vote dont on a dépouillé le scrutin dans 216 bureaux, par 111 candidats portés sur sept listes différentes. Sans doute, quatre de ces listes ne comptent guère et n'auront vraisemblablement droit à aucun siège. Il n'est pas moins nécessaire d'en recenser les bulletins, comme ceux des autres listes. Et cette opération fastidieuse du recensement général, faite d'après les feuilles de recensement de chaque bureau, a duré, le lundi 23 mai, d'une heure de l'après-midi à onze heures du soir. Nous ferons remarquer, en passant, qu'elle serait encore bien plus longue si l'élection avait lieu au scrutin de liste pur et simple, et avec faculté de panachage. La longueur des opérations ne provient pas ici encore de l'application de la R. P., et il serait très simple d'aller plus vite : il suffirait d'augmenter le nombre des bureaux chargés du recensement général des votes. Au lieu de n'en former que trois ou quatre, on pourrait en former une dizaine sans craindre des fraudes qui seraient si difficiles à pratiquer.

Cependant le recensement général des votes a pu

s'achever, à Bruxelles, vers onze heures du soir et il donnait les résultats que voici [1] :

Liste catholique.

otes de liste :	97 358
MM. :	
Nerincx	741
De Lantsheere	670
Vanderlinden.	364
Renkin.	1 835
Carton de Wiart	1 357
Théodor	1 601
De Bue.	2 780
Wauwermans	1 497
De Coster	6 969
Colfs.	13 980
Total (chif. élect.)	129 152

Liste libérale.

Votes de liste :	73 659
MM. :	
L. Huysmans.	564
P. Janson	1 272
Hymans	673
Féron	154
Monville	184
Lemonnier	1 002
Crick.	2 626
Cocq.	12 669
Delleur.	1 085
Wesembeeck.	2 415
Frick.	419
A reporter. .	96 722

1. Nous ne nous occupons pas des quatre listes dissidentes qui n'avaient droit à aucun siège, et nous négligeons également les résultats électoraux concernant les candidats suppléants.

Report. . .	96 722
De Frenne	74
Reyers	1 581
De Mot.	62
Perlau	42
De Coninck.	250
Van Elewyck	75
Moreau.	148
Querton	228
Clerebaut	322
Richard	130
TOTAL (chif. élect.)	99 634

Liste socialiste.

Votes de liste :	53 911
MM. :	
Vandervelde	1 452
Delporte	136
Meysmans	253
C. Huysmans.	479
Bertrand	11 154
Elbers	262
Fischer.	87
Baeck	121
De Brouckere.	131
David	38
Vandersmissen	134
Gelders	61
Van Roostroeck.	54
Devos	45
Doms	77
Roos.	9
Ch. Goessins	37
De Wit.	10
De Rom	48
Van Isterbeck	32
Paulsen	73
TOTAL (chif. élect.).	68 604

Le chiffre électoral de chaque liste est constitué, comme on le voit, par l'addition des votes de liste et des votes nominatifs ou de préférence. Il va permettre de rechercher, par la méthode de d'Hondt, le nombre de sièges auquel auront droit les trois listes. La méthode est bien connue. Il faut diviser par 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc. le chiffre électoral de chaque liste. Voici le résultat de l'opération :

		Liste catholique.	Liste libérale.	Liste socialiste.
Chiffres électoraux :		**129 152**	**99 634**	**68 604**
divisés par	1 =	129 152	99 634	68 604
»	2 =	64 576	49 817	34 302
»	3 =	43 050	33 211	22 901
»	4 =	32 288	24 908	17 150
»	5 =	25 230	19 926	13 720
»	6 =	21 525	16 605	11 434 [1]
»	7 =	18 450	14 233	
»	8 =	16 144	12 454	
»	9 =	14 350		
»	10 =	12 915		

En rangeant les quotients ainsi obtenus dans l'ordre de leur importance jusqu'au 21e quotient, on s'aperçoit que le 21e quotient ou diviseur électoral est 13 720, lequel est contenu 9 fois dans le chiffre électoral de la liste catholique, 7 fois dans celui de la liste libérale et 5 fois dans celui de la liste socialiste. Par conséquent, la liste catholique a droit à 9 sièges; la liste libérale, à 7; la liste socialiste, à 5.

1. Il nous a paru inutile de pousser plus loin les divisions. Le simple examen des chiffres électoraux permet de supposer que la liste catholique n'aura pas droit à plus de 10 sièges, la liste libérale à plus de 8 et la liste socialiste à plus de 6.

Cela n'a rien de compliqué, évidemment. On peut critiquer comme nous le ferons plus loin nous-mêmes, le système de d'Hondt, mais on ne peut pas dire qu'il soit difficile de l'appliquer. Ce qui est parfois plus compliqué, quand il s'agit d'une circonscription aussi vaste que celle de Bruxelles et où il y a eu un assez grand nombre de votes de préférence, c'est l'attribution des sièges, revenant à chaque liste, à des candidats déterminés,

La proclamation des élus.

Cette seconde opération, absolument indépendante du système de d'Hondt, nécessite, en effet, une série de calculs. La loi déclare que les élus seront, dans chaque liste, ceux des candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Mais quelles sont les voix obtenues par les candidats? Les votes nominatifs, d'abord, cela est évident, mais aussi les votes de liste qui doivent se faire d'après un mode dévolutif [1]. « Les votes de liste, dit l'art. 265 du Code électoral belge, sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour parfaire le diviseur électoral; l'excédent, s'il y en a, est attribué dans une mesure sem-

1. Nous empruntons ces renseignements aux « Instructions spéciales relatives à la répartition et à l'attribution des sièges », qui sont remises par le ministère de l'Intérieur aux présidents des bureaux principaux. Nous avons entre les mains l'exemplaire du Président du bureau principal de Bruxelles, M. Dequesne président du Tribunal civil, qui bien voulu nous le confier.

blable au deuxième candidat; et ainsi de suite, jusqu'à ce que tous les votes de liste aient été attribués.» L'explication de ce procédé de dévolution est bien connue. La loi belge, sans reconnaître l'existence des organisations de parti, a voulu, on le sait, permettre à ces organisations de présenter des candidats dans un ordre de préférence, indiquant ainsi, d'accord avec ces candidats, que le candidat inscrit le premier doit être élu le premier, et ainsi de suite. Mais comme il peut arriver, et cela arrive surtout dans les grandes circonscriptions, que le candidat inscrit en tête n'a pas besoin de tous les votes de liste pour être proclamé élu, on attribue l'excédent au 2e, au 3e, au 4e candidat et ainsi de suite.

Appliquons l'article 265 aux résultats de la circonscription de Bruxelles, pour savoir quels seront les élus de chaque liste et servons-nous, pour faire les calculs nécessaires, d'un tableau dont le modèle est indiqué par le ministère de l'Intérieur, dans ses instructions aux Présidents des bureaux principaux. Dans la première colonne, nous mettrons les noms des candidats dans l'ordre de présentation; dans la seconde, le nombre de votes nominatifs qu'ils ont obtenus; dans la troisième, le nombre de suffrages de liste qu'il faut ajouter aux votes nominatifs pour atteindre le diviseur électoral de 13 720; dans la quatrième enfin, le total des voix ainsi obtenues par les divers candidats de chaque liste. Voici les résultats que nous obtiendrons dans ces trois tableaux à quatre colonnes :

Liste catholique. **Diviseur électoral.**

Votes de liste : 97 358 13 720

Candidats dans l'ordre de présentation.		Votes nominatifs.	Répartition des votes de liste.	Total des voix obtenues par les candidats.	
Nerincx.	1	741	+ 12 979	13 720	élu
De Lantsheere . . .	2	670	+ 13 050	13 720	élu
Vanderlinden	3	364	+ 13 356	13 720	élu
Renkin	4	1 835	+ 11 885	13 720	élu
Carton de Wiat . . .	5	1 357	+ 12 363	13 720	élu
Théodor	6	1 601	+ 12 119	13 720	élu
De Bue	7	2 780	+ 10 940	13 720	élu
Wauwermans. . . .	8	1 497	+ 10 666	12 163	élu
De Coster	9	6 869	+ 0	6 869	
Colfs	10	13 980	+ 0	13 980	élu
		TOTAL DES VOTES RÉPARTIS :	97 358		

Il n'y a pas d'erreur : nous avons bien réparti les 97 358 votes de liste aux candidats catholiques en commençant par le candidat n° 1, puis 2, 3, 4, etc. Lorsque nous sommes arrivés au candidat n° 8, nous n'avons plus eu que 10.666 votes de liste à lui attribuer, ayant déjà attribué tous les autres aux sept premiers candidats. Il ne reste plus rien pour le candidat n° 9, et le candidat n° 10 n'aura, à son tour, que ses 13 980 votes individuels, qui, dépassant d'ailleurs le diviseur électoral, lui permettent d'être proclamé élu, et de l'être même avant tous les autres.

Par conséquent, le Président du bureau principal devra déclarer élus, sur la liste catholique, les candidats 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, et 10, c'est-à-dire les 9 candidats qui ont obtenu le plus de voix. Les électeurs ont réussi à changer, comme on le voit, l'ordre de préfé-

rence du parti : ils ont évincé M. de Coster (nº 9) au profit de M. Colfs (nº 10).

Passons à liste libérale.

Liste libérale Diviseur électoral.

Votes de liste : 73 659 13 720

Candidats dans l'ordre de présentation.		Votes nominatifs.	Répartition des votes de liste.	Total des voix obtenues par les candidats.	
L. Huysmans	1	564	+ 13 156	13 720	élu
P. Janson	2	1 272	+ 12 448	13 720	élu
Hymans	3	673	+ 13 047	13 720	élu
Féron	4	154	+ 13 566	13 720	élu
Monville	5	184	+ 13 536	13 720	élu
Lemonnier	6	1 002	+ 7 906	8 908	élu
Crick.	7	2 626	+ 0	2 626	
Cocq	8	12 669	+ 0	12 669	élu

Total des votes répartis : 73 659

Les sept candidats élus seront donc les six premiers d'abord, puis le huitième, M. Cocq, qui a obtenu plus de voix que M. Crick. Cette fois encore les électeurs ont changé l'ordre de présentation.

Passons au tableau de la liste socialiste.

Liste socialiste. Diviseur électoral.

Votes de liste : 53 911 13 720

Candidats dans l'ordre de présentation.		Votes nominatifs.	Répartition des votes de liste.	Total des voix obtenues par les candidats.	
Vandervelde	1	1 452	+ 12 268	13 720	élu
Delporte	2	136	+ 13 584	13 720	élu
Meysmans	3	253	+ 13 467	13 720	élu
C. Huysmans. . . .	4	479	+ 13 241	13 720	élu
Bertrand	5	11 154	+ 1 351	12 505	élu
Elbers	6	262	0	262	

Total des votes répartis : 53 911

On voit que, en suivant à la lettre les instructions ministérielles pour l'attribution des sièges, on arrive assez vite à répartir les sièges entre les listes. Mais il ne faut pas s'en écarter, ni chercher à aller trop vite. Si, à Bruxelles, l'opération a été plus longue que l'on ne pouvait le supposer, c'est que le bureau était un peu surmené par onze heures de travail et que, malheureusement, il n'était pas tout à fait d'accord pour suivre exactement la méthode que nous venons d'indiquer.

Il suffit d'une demi-heure, au maximum, à un calculateur exercé et connaissant la loi électorale, pour faire l'attribution des sièges dans l'arrondissement de Bruxelles. Dans les collèges où il n'y a que 3, 4, ou 5 députés à élire, c'est l'affaire de quelques minutes.

CHAPITRE IV

LA R. P. INTÉGRALE

Les erreurs du système de d'Hondt. — Statistiques électorales. — Le système Van de Walle. — La vraie solution du problème de la R. P.

L'expérience qui a été faite de la R. P. aux élections législatives de 1900, de 1902, de 1904, de 1906, de 1908 et de 1910, permet d'en apprécier exactement les résultats. Des diverses objections qu'elle avait soulevées au cours des discussions parlementaires de 1899, il n'en est guère qui se soient confirmées. Les adversaires de la R. P. avaient soutenu qu'elle prêterait à des complications extraordinaires : on vient de voir que son application est aisée et qu'il suffit de quelques calculs très simples pour attribuer à chaque liste les sièges qui lui reviennent et pour proclamer les élus de chaque liste. On avait dit encore que la R. P. rendrait impossible la formation d'une majorité gouvernementale : or le même parti a conservé le pouvoir qu'il occupe d'ailleurs depuis 1884. Les dangers que redoutaient si fort, il y a dix ans, les catholiques de l'extrême-droite, ne se sont pas réalisés, loin de là.

En revanche, certains défauts du système qui n'avaient pas été suffisamment mis en lumière en 1899 se sont nettement accusés. Il est incontestable que la loi électorale belge offre, d'une part, l'inconvénient de favoriser outre mesure la réélection des députés sortants et, de l'autre, de donner une prime élevée au parti qui obtient le plus grand nombre de suffrages. La majorité absolue et la majorité relative reçoivent, dans l'attribution des sièges, plus que leur part. Les minorités sont sacrifiées, surtout dans les petits collèges où elles se trouvent contraintes de ne former qu'une seule liste pour éviter parfois un échec complet.

De ces deux imperfections, l'une est facile à faire disparaître. Si l'on estime que la méthode de dévolution des votes de liste dont nous avons expliqué le mécanisme dans le chapitre précédent, accorde trop d'avantages à certains candidats; si l'on pense qu'elle donne trop d'influence aux parrains, c'est-à-dire aux associations, il suffit de supprimer le vote de liste et de ne plus autoriser que le vote individuel. Au lieu de désigner par un simple coup de crayon la liste qu'il choisit, l'électeur devra faire lui-même le classement des candidats de cette liste, en désignant celui de ces candidats qu'il préfère. Au lieu d'émettre un vote de liste, il devra toujours émettre un vote de préférence.

Il ne faudrait pas toutefois exagérer la portée de ce changement. L'ordre de présentation est soumis, après tout, à la ratification des électeurs qui restent libres de l'accepter ou de le repousser. S'ils votaient tous pour le candidat de leur choix, s'ils n'émettaient que des votes de préférence, l'ordre de présentation n'aurait plus aucun effet. D'autre part,

si les associations désiraient ne point compromettre le succès de leurs candidats préférés, elles auraient toujours la ressource de limiter le nombre de ces candidats, et par cela même de limiter le choix des électeurs. Les forces respectives des partis ne pouvant guère leur permettre de faire triompher, d'une élection à l'autre, qu'un candidat de plus, il leur suffirait d'ajouter un seul nom à ceux des députés sortants. Elles pourraient même n'en ajouter aucun, puisque, dans le cas où elles auraient droit à plus de sièges qu'elles n'ont de candidats effectifs, les candidats suppléants seraient proclamés élus [1].

Il est en outre à noter que la substitution du vote de préférence au vote de liste tend de plus en plus à s'opérer. Nous avons vu que, à Bruxelles, les électeurs avaient réussi à changer l'ordre de présentation des candidats libéraux et des candidats catholiques. Ils auraient même réussi à changer l'ordre de présentation des candidats de la liste socialiste, si celle-ci n'avait obtenu que quatre sièges au lieu de cinq, M. L. Bertrand ayant réuni beaucoup plus de votes de préférence que M. Huysmans placé avant lui sur la liste du parti. Enfin lorsqu'un cartel est formé entre les libéraux et les socialistes, et que l'issue de l'élection peut sembler douteuse, les associations recommandent elles-mêmes à leurs adhérents de n'émettre que des votes de préférence, afin que chaque parti distinct puisse faire

1. La loi belge distingue en effet, comme nous l'avons expliqué plus haut, deux sortes de candidats : les candidats effectifs et les candidats suppléants. Les électeurs ont le droit, bien entendu, de désigner les uns et les autres. Et les parrains ont également le droit de présenter les mêmes candidats aux mandats de député effectif et de député suppléant.

triompher le candidat de son opinion ou un nombre de candidats proportionnel à sa force numérique.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas sans intérêt de limiter, même théoriquement, le pouvoir des associations et d'accroître par suite la liberté de l'électeur. La suppression du vote de liste peut se défendre. Mais il est à retenir qu'elle n'a pas toute l'importance qu'on lui attribue.

Les élections de 1908.

Le second défaut de la loi électorale est beaucoup plus grave. Le système de d'Hondt favorise outre mesure le parti le plus fort, c'est-à-dire le parti catholique et il a le très sérieux inconvénient de contraindre les deux partis d'opposition, c'est-à-dire le parti libéral et le parti socialiste, à ne former qu'une seule liste de candidats, alors qu'ils ont des programmes distincts, dans un très grand nombre de petits collèges. Nous allons le démontrer par l'examen des résultats des deux dernières élections législatives de 1908 et de 1910, comprenant l'ensemble des collèges qui procèdent en deux séries au renouvellement de la Chambre des représentants.

Voici les chiffres officiels des élections de 1908 :

Élections de 1908.

CIRCONSCRIPTIONS	CATHOLIQUES		LIBÉRAUX		CARTEL	SOCIALISTES		DÉMOCRATES CHRÉTIENS	
	Voix.	Élus.	Voix.	Élus.	Voix.	Voix.	Élus.	Voix.	Élus.
Gand-Ecclo . . .	78.865	6	39.788	3		23.118	2		
Saint-Nicolas . .	38.610	3	12.584	1					
Termonde. . . .	29.550	2	11.908	1					
Alost	35.333	3	13.209	1				15.396	1
Audemarde. . .	22.077	2	13.221	1					
Mons	28.895	2	20.409	1		49.863	3		
Soignies	27.515	2		1	39.170		1		
Tournai-Ath . .	43.306	3		2	56.308		1		
Charleroi. . . .	47.163	3	29.871	1		84.288	5		
Thuin.	18.714	1	19.423	1		18.276	1		
Liége.	41.558	3	40.538	3		77.396	6	9.301	0
Huy Varenne. .	24.575	1		2	40.068		1		
Verviers	25.971	2	15.211	1		18.929	2		
Hasselt.	24.980	2	9.932	1					
Tongres.	30.570	2	10.409	1				6.879	0
	517.679	37	236.503	21	135.546	271.870	22	31.576	1

Ces résultats ne sont pas rigoureusement proportionnels et quelques-uns sont même choquants. A Soignies, les catholiques, avec 27 515 voix obtiennent autant de sièges que le cartel avec 39 170. A Charleroi, les catholiques obtiennent 3 sièges avec 47163 voix, alors que les libéraux, avec 29 871 suffrages, n'en ont qu'un. Par contre, à Tongres, les catholiques n'ont que deux sièges avec 30 570 voix, alors que les libéraux en ont un avec 10 409. En définitive il y a eu 1 200 900 votes valables pour 81 députés à élire, ce qui doit faire une moyenne de 14 826 électeurs pour chaque député. Les catholiques devraient donc avoir, avec la R. P. intégrale, 517 679 : 14 826 = 34 sièges; plus 13 595 voix non représentées, soit à la rigueur 35 mandats. Or ils en ont obtenu 37, c'est-à-dire 2 de trop. Le cartel a obtenu à peu près son compte avec 43 mandats; il n'a que 6 401 voix non représentées. Mais les démocrates chrétiens sont sacrifiés; ils n'ont qu'un mandat avec 31 576 suffrages et les partis dissidents, qui ne réunissent d'ailleurs que 7 732 voix, ne peuvent prétendre à aucun siège.

Les Élections de 1910.

Quinze arrondissements étaient appelés, le 22 mai 1910, à élire 85 députés. Voici le tableau des résultats du scrutin, qui ne sont pas les résultats officiels, parce que les résultats officiels n'ont pas encore été publiés, mais que nous avons empruntés à des publications offrant toutes garanties d'exactitude :

Circonscriptions.	Catholiques. voix	Catholiques. élus	Libéraux. voix	Libéraux. élus	Cartel. voix	Socialistes. voix	Socialistes. élus
Anvers	82 878	7	65 541	5		16 722	1
Malines . . .	41 632	3		1	24 818		
Turnhout. . .	38 795	3	9 048	»			
Bruxelles. . .	129 152	9	99 634	7		68 604	5
Louvain . . .	51 219	4		1	35 479		1
Nivelles . . .	29 497	1		2	46 259		1
Bruges	31 012	3	15 736	1			
Courtrai . . .	41 802	3		1	22 791		1
Ostende . . .	36 140	3	20 297	1			
Roulers. . . .	45 963	4	9 162	«			
Ypres	28 508	2	13 245	1			
Arlon	25 294	2		1	20 259		
Neufchâteau .	23 055	1		1	18 033		
Dinant	31 096	2		1	30 034		1
Namur	40 896	2		1	45 390		2
TOTAUX . . .	676 939	49	232 663	24	243 063	85 326	12
			561 052 Voix, 36 élus				

Ces résultats sont-ils d'une rigoureuse proportionnalité et l'application du système de d'Hondt a-t-elle donné aux partis en présence le nombre exact de sièges auquel leur donne droit leur force numérique?

La proportionnalité est encore moins exacte qu'en 1908. Le système de d'Hondt a, comme toujours, avantagé le parti le plus fort, c'est-à-dire le parti catholique. Il a été, d'ailleurs, imaginé dans cette intention. Son auteur a voulu, de son propre aveu, empêcher les minorités d'obtenir, au détriment des majorités, un nombre de sièges trop considérable. Il a soutenu que, en appliquant, par exemple, le système du quotient électoral ou des plus forts restes, on pouvait favoriser l'émiettement des partis, les inciter à se diviser et leur

permettre ainsi de conquérir des mandats qui, en toute justice, ne devaient pas leur revenir. Voilà pourquoi il a cherché, au contraire, à les contraindre de se concentrer et il y a pleinement réussi[1]. Dans toutes les petites circonscriptions, les partis d'opposition, libéraux et socialistes, ont dû former des listes communes pour échapper à un écrasement par le parti au pouvoir.

Il pourrait en être autrement sans doute, si les circonscriptions électorales n'étaient pas aussi inégalement découpées. La R. P. ne peut donner des résultats satisfaisants que dans des collèges d'une certaine étendue, ayant au moins sept députés à élire. Mais il est clair que ces résultats seront arbitraires, si ces collèges n'ont à nommer que 2, 3 ou 4 représentants, ce qui est trop souvent le cas en Belgique. Si l'on veut maintenir la multiplicité des collèges électoraux,

1. Dans un article publié le 15 juin 1885 par la revue de l'association réformiste, la *Représentation Proportionnelle*, M. d'Hondt n'hésite pas à reconnaître qu'il a voulu obliger les partis à se concentrer. « Sur chacune des listes en présence, dit-il, une toutefois exceptée, il est possible de perdre un nombre de voix égal au diviseur. Deux groupes de même couleur, mais de nuance différente, auront donc à lutter ensemble avec une seule et même liste. En agissant de la sorte, ils ne peuvent perdre qu'une fois le diviseur; séparés, ils peuvent au contraire, le perdre deux fois. En s'associant, ils s'assurent un siège de plus pour le cas où, séparés, ils auraient perdu des voix dont la somme serait égale ou supérieure au diviseur. Les membres d'un même parti auront donc tout intérêt à appliquer notre devise nationale : l'union fait la force. » On voit que, en faisant cette remarque, M. d'Hondt ne songe qu'au parti catholique, dont les nuances sont différentes, mais dont la couleur est la même. Il l'oblige donc à s'unir, à ne former qu'une seule liste, dans son propre intérêt. Mais, par contre, il ne s'émeut guère du préjudice qu'il va causer aux partis d'opposition, les libéraux et les socialistes, en les contraignant, pour la même saison, à former des cartels.

dans le dessein de ménager les intérêts locaux, comment peut-on parvenir à une R. P. idéale? Nous le verrons tout à l'heure.

Cherchons d'abord les erreurs du système de d'Hondt. C'est très simple. Supposons qu'il n'y ait eu qu'un collège unique au lieu de quinze. Il y a eu 1 274 586 suffrages valables[1] pour 85 sièges à pourvoir, soit 1 274 586 : 85 = 14.995 suffrages par siège.

Les catholiques, avec 676 939 voix. auront droit, par conséquent, à 676 939 : 14 995 = 45 sièges, + 2 164 voix non représentées.

Les libéraux et les socialistes, avec 561.052 suffrages, auront droit à 561 055 :14 992 = 37 sièges + 6 243 voix non représentées.

On peut donc conclure que dans l'ensemble des collèges, les catholiques ont obtenu 4 sièges de trop, ce qui est d'autant plus grave qu'ils n'avaient dans la Chambre des Représentants, avant les élections du 22 mai, qu'une majorité de 8 voix.

Faisons remarquer, en outre, que l'application du système des plus forts restes aurait donné des résultats moins injustes que ceux du système de d'Hondt. Si l'on ne tient pas compte, en effet, des voix obtenues par les partis dissidents et par les candidats isolés, on arrive, avec le système des plus forts restes, à attribuer aux catholiques trois sièges de moins (à Malines, Turnhout et Roulers), et à leur donner en revanche un siège de plus à Nivelles. Par suite, avec

1. Nous comptons, bien entendu, dans ce total de 1274.586 tous les suffrages valables, y compris ceux qui se sont exprimés en faveur des candidats dissidents ou isolés et que nous n'avons pas indiqués dans le tableau ci-dessus, c'est-à-dire 36.595 voix pour les dissidents.

le système des plus forts restes, les catholiques auraient obtenu 47 sièges et l'opposition 38.

En 1910, comme en 1908, le système des plus forts restes aurait donné des résultats plus rigoureusement proportionnels que le système de d'Hondt. Tel était bien l'avis exprimé par M. Massau, professeur de mathématiques à l'Université de Gand, qui avait toujours combattu la méthode de calcul imaginée par son collègue de la faculté de droit. Dans les polémiques célèbres qui eurent lieu en 1891, 1892 et 1893, entre les deux professeurs, M. Massau démontrait victorieusement qu'il suffisait, avec le système de d'Hondt, d'obtenir la majorité relative des suffrages pour obtenir la majorité des sièges. A quoi M. d'Hondt répondait, il est vrai, que, avec le système des plus forts restes, la minorité des votants pouvait emporter la majorité des sièges, ce qui lui paraissait encore plus grave. M. Massau et M. d'Hondt se servaient, il est vrai, de chiffres hypothétiques pour appuyer leurs démonstrations. Ils ne purent se convaincre ni l'un ni l'autre, parce qu'ils appartenaient à deux partis différents : M. Massau, qui était libéral, cherchait à ne pas nuire à son parti qui avait intérêt à adopter le système du quotient et M. d'Hondt, qui était catholique, cherchait à faire adopter son propre système, afin d'avantager ses amis politiques.

Quoi qu'il en soit, le meilleur système est évidemment celui qui donne des résultats d'ensemble se rapprochant le plus de ceux qu'aurait donnés une circonscription unique. Or il n'est pas douteux, aujourd'hui que l'expérience est faite, que le système des plus forts restes aurait donné dans l'ensemble des

collèges des résultats plus satisfaisants que le système de d'Hondt. Nous avons fait remarquer que, avec le premier, les catholiques auraient obtenu 36 sièges en 1908 et 47 en 1910, soit au total 83 sièges, alors qu'ils en ont 86.

Or ils ont réuni, en 1908 et en 1910, 1 194 618 suffrages, alors que les libéraux et les socialistes, en minorité de 6 voix dans la Chambre des représentants, ont réuni 1 220 855 suffrages, c'est-à-dire 26 237 suffrages de plus que les catholiques. A quoi M. d'Hondt répondrait, il est vrai, s'il vivait encore, que les libéraux et les socialistes, formant deux groupes distincts, ne peuvent additionner leurs suffrages que s'ils se présentent toujours sur la même liste, ce qui n'est pas le cas. Mais cet argument qu'il invoquait sans cesse ne peut prévaloir contre celui de M. Massau affirmant que le système des plus forts restes donnerait dans l'ensemble des résultats plus justes.

A chaque jour suffit sa peine, écrivait en juin 1893 M. d'Hondt, dans la *Représentation Proportionnelle*. Ce sera déjà un immense progrès de substituer, dans chaque circonscription, la répartition proportionnelle à l'attribution de tous les sièges à la majorité.

Les résultats inexacts du système majoritaire seront déjà réduits dans des proportions considérables, s'ils ne sont pas entièrement supprimés.

Après que le système proportionnel aura été pratiqué, *il sera plus facile alors de réaliser des perfectionnements, si l'expérience en fait découvrir*.

Mais, en attendant, ne compromettons pas l'œuvre grandiose, qui est appelée à pacifier les esprits dans le

présent et surtout à calmer les luttes politiques dans l'avenir, par un zèle excessif uniquement basé sur des observations théoriques sujettes à controverse, sans appui dans la réalité des faits, et qui, dans le cas où elles viendraient à se vérifier, ne seraient encore que d'une importance très relative. N'oublions jamais que *le mieux est l'ennemi du bien*.

Nous ne retiendrons de ces conclusions d'ailleurs très sages de l'auteur du système belge que l'aveu de « la nécessité de réaliser des perfectionnements, si l'expérience en fait découvrir ». Mais depuis dix ans, les libéraux réclament ces perfectionnements et ils ne peuvent pas les obtenir, parce qu'ils n'ont pas la majorité et que leurs adversaires se garderont bien de les leur accorder. Rien n'est plus difficile que de changer une loi électorale existante. M. le comte Goblet d'Alviella et M. Van de Walle, qui proposent l'un et l'autre une modification à cette loi, se heurtent à une opposition, qui paraît irréductible, du parti catholique. Il n'en est pas moins intéressant d'examiner leurs projets de réforme électorale et d'indiquer en même temps les résultats que donnerait l'application du seul système qui permette une représentation proportionnelle intégrale des partis politiques.

L'élargissement des circonscriptions.

On n'a pas oublié que, au cours de la discussion de la loi électorale, les libéraux s'étaient vainement efforcés d'obtenir du ministère de Smed de Naeyer une division des collèges électoraux moins arbitraire et moins

disparate. Cette division est aujourd'hui la suivante: Bruxelles nomme 21 députés; Anvers, 13; Liége, 12; Gand, 11; Charleroi, 9; Mons, Tournai et Louvain, 6; Alost, Verviers, Courtrai et Namur, 5. Puis 9 autres arrondissements nomment 4 députés; 8 autres, 3; et enfin, Neufchâteau, 2. Dans deux arrondissements, celui de Turnhout et celui de Roulers, l'opposition, n'ayant pu atteindre le diviseur, n'a pas de représentant.

Pourquoi trente circonscriptions, alors qu'il n'y a, en Belgique, que neuf provinces? Certaines de ces provinces sont peut-être trop étendues pour ne former qu'un seul collège, mais il ne paraît pas très compliqué de réduire le nombre des collèges actuels, en réunissant, par exemple, dans la province d'Anvers, Malines et Turnhout; dans le Brabant, Louvain et Nivelles; en formant deux collèges, dans la Flandre occidentale, dans la Flandre orientale, le Hainaut et à Liége; et un seul dans le Limbourg, le Luxembourg et la province de Namur.

On prétend que ce serait faire de la géographie électorale. Mais M. le comte Goblet d'Alviella fait remarquer, en demandant des circonscriptions élargies, que tous les partis peuvent se mettre d'accord pour faire cette répartition nouvelle, et que le bon sens indique d'ailleurs dans quel esprit de justice elle doit être faite. La R. P. est impraticable dans les arrondissements qui nomment, 2,3 et 4 députés. Elle donne des résultats meilleurs avec 5 députés et plus satisfaisants encore avec 7 ou 9, cela n'est pas discutable.

Ce qu'on ne dit pas, quand on s'oppose à cette réforme si modeste, c'est qu'elle ferait gagner au moins

deux sièges à l'opposition, et précisément dans les provinces où deux arrondissements n'ont pas de représentant libéral. Cependant si l'on veut faire quelque chose pour remédier aux défauts de la R. P., on ne peut faire moins que de réduire le nombre des collèges. Et, si l'on s'y refuse, c'est qu'on ne veut rien faire du tout.

Le système Van de Walle.

Un député libéral de Malines, M. Van de Walle, cherche, depuis cinq ans, la solution du problème de la R. P. intégrale; sans changer les divisions actuelles des collèges électoraux, il arrive en effet à une répartition beaucoup plus équitable des sièges entre les divers partis politiques. La première formule qu'il avait trouvée en 1905 ne lui paraissant pas satisfaisante, il l'a améliorée après les élections législatives de 1910. Elle est très ingénieuse et très intéressante, mais elle nécessite un dispositif un peu compliqué. L'honorable député de Malines est bien obligé, en effet, de tenir compte à la fois des résistances locales — et ministérielles — qui s'opposent à l'élargissement des collèges, et surtout, du texte de la constitution dont l'article 48, que nous avons déjà cité, est ainsi conçu: « La constitution des collèges électoraux est, pour chaque province, réglée par la loi. » Résulte-t-il de ce texte qu'aucun élargissement des collèges ne peut dépasser la province et que, par suite, l'utilisation des déchets ne peut s'opérer que dans les limites de la province? Ce n'est pas très sûr, mais les adversaires de la réforme l'ont soutenu. Pour éviter cette objection,

M. Van de Walle se borne donc à utiliser les excédents dans les limites de la province.

Abandonnant l'application locale de la formule de d'Hondt, M. Van de Walle prévoit une première répartition des sièges, dans chaque arrondissement, à l'aide d'un diviseur local — obtenu en divisant le nombre de votes valables de la circonscription par le nombre des sièges à conférer.

Cette répartition est nécessairement incomplète, parce que les votes des électeurs ne se divisant pas exactement suivant des multiples du quotient diviseur, il y aurait, pour chacune des listes, outre les sièges attribués, des fractions de sièges qui, réunies, représenteraient un, deux ou trois sièges.

Ces sièges-là, auxquels aucun parti n'a un droit absolu, le système de d'Hondt les répartit en abaissant le diviseur; le système des fractions forcées les répartirait aux groupes ayant les plus forts excédents; le système Van de Walle les tient en réserve pour une répartition complémentaire[1].

Laissons maintenant la parole à l'auteur du système, qui, dans les développements de sa proposition nouvelle, expose sa formule de la manière que voici :

Base du système.

Il faut créer une circonscription électorale très étendue, assez vaste pour que l'application du principe proportionnaliste n'y rencontre pas d'entraves.

Pour que la distribution des mandats soit vraiment

1. Hermann Dumont. — *Le Ralliement*, numéro du 12 juin 1910.

juste, équitable, conforme à la véritable pensée du corps électoral exprimée par le scrutin, il faut que la répartition générale donne à chaque parti politique, à chaque groupement fédéré ou isolé, une représentation exactement proportionnée à sa réelle force électorale et que le nombre de sièges attribués à chacun de ces groupes dans chaque arrondissement soit ainsi proportionné à sa force électorale locale.

Voici le résultat auquel il faut aboutir. Pour y arriver, il faut évidemment établir en chiffres, d'une part, la force électorale locale de chaque liste et, d'autre part, le chiffre électoral général de chaque groupe fédéré et faire manœuvrer le mécanisme proportionnel dans un double sens, de manière à le faire appuyer sur l'une et l'autre base.

Il faut répartir l'ensemble des sièges à conférer proportionnellement entre les divers partis politiques selon leur chiffre électoral général, et, lorsque nous connaissons le nombre de sièges revenant à chaque groupe, il faut distribuer ces sièges entre les diverses circonscriptions où il a pris part à la lutte, proportionnellement, en s'appuyant sur la force électorale locale que le groupe représente dans chacune de ces circonscriptions divisionnaires.

Le calcul basé sur ce principe aboutirait déjà à une répartition rigoureusement exacte. Mais voulant faire une concession à l'autonomie régionale, nous avons complété notre règle par la disposition que voici :

« Lorsque le nombre fractionnaire qui indique la force électorale locale d'un groupe renferme une ou plusieurs unités, ces unités sont chacune l'équivalent d'un siège et l'on peut par conséquent tout de suite proclamer l'attribution d'autant de mandats à la liste locale que le nombre fractionnaire de cette liste contient d'unités. »

Ces mandats attribués d'emblée viendront en déduction de ce qui reviendra au groupe.

Notre système ne comporte aucune modification ni dans la forme du bulletin électoral, ni dans la manière pour l'électeur d'exprimer son vote.

Voici tout simplement le changement dont l'électeur va s'apercevoir.

I. — *Lors de chaque renouvellement par moitié et lors de chaque renouvellement intégral des Chambres ou de l'une d'elles, le premier bureau du chef-lieu de la province fonctionne comme bureau central pour la répartition complémentaire des sièges dont il sera ci-après parlé.*

Les candidats présentés dans les divers arrondissements d'une même province ont le droit de déclarer qu'ils appartiennent au point de vue de la répartition des sièges à un seul groupe électoral.

Notre texte indique d'ailleurs les mesures qui règlent la remise de la déclaration au président du bureau central et la publication par affiches des listes collectives dans toutes les communes de l'arrondissement.

Après cela, les électeurs votent comme ils ont l'habitude de le faire : le bulletin qu'ils reçoivent pour y exprimer leur vote ne contient que les seuls noms des candidats de l'arrondissement et, pendant toute la durée du vote et du dépouillement, les opérations se font exactement de la même manière que sous le régime actuel.

Ce n'est qu'après le dépouillement et lorsqu'il s'agit de proclamer le résultat du scrutin que viennent les modifications que nous proposons et que nous allons brièvement rappeler.

II. — *Le chiffre répartiteur local représente pour l'arrondissement l'unité de mesure; on l'obtient, en divisant le total des votes valablement émis dans l'arrondissement par le nombre de sièges à y conférer.*

Lorsqu'on divise par ce répartiteur le chiffre électoral d'une liste, on obtient son quotient électoral qui exprime

exactement la force électorale qu'elle représente dans la circonscription.

Ce sera ou une fraction ou un nombre fractionnaire, rarement un nombre entier.

Chaque unité de ce quotient vaut incontestablement un siège et il n'y a aucune raison pour ne pas le reconnaître tout de suite, c'est-à-dire immédiatement après le dépouillement qui se fait le jour de l'élection par le bureau siégeant au chef-lieu de l'arrondissement.

A chaque liste ce bureau attribue donc d'emblée autant de sièges que son quotient électoral renferme d'unités.

Appliquons cette règle à la dernière élection législative dans la province d'Anvers.

Hypothèse : les trois groupes ont fait la déclaration de solidarité.

Commençons par l'arrondissement de Malines.

Votes valables : 67 322.

Nombre de sièges : 4.

Chiffre répartiteur : $\frac{67\,322}{4} = 16\,830.$

Liste socialiste, chiffre électoral : 3 950 voix.

Quotient électoral : $\frac{3\,950}{16\,830} = 0{,}23.$

Liste libérale, chiffre électoral : 20 868 voix.

Quotient électoral : $\frac{20\,868}{16\,830} = 1{,}23.$

Liste catholique, chiffre électoral : 41 632.

Quotient électoral : $\frac{41\,632}{16\,830} = 2{,}47.$

Dissidents : 872 voix (quantité négligeable).

Élus d'emblée : 2 catholiques, 1 libéral.

1 siège reste disponible.

Cette première opération faite, une question se pose logiquement.

Devant les mandats non encore attribués, sur quelle base les listes en présence vont-elles exercer leur droit?

Voici notre règle :

Le bureau détermine aussi pour chacune des listes — auxquelles il reste des candidats éligibles — sa force électorale non encore représentée, en divisant son quotient électoral par 1 si la liste n'a point encore obtenu de sièges, par 2 si elle en a déjà un, par 3 si elle en a deux et ainsi de suite...

De telle manière que, pour former le diviseur, le nombre des mandats déjà attribués à la liste soit toujours augmenté d'une unité par siège disponible revendiqué.

Continuons notre opération et appliquons la règle que nous venons de transcrire.

Nous sommes toujours au bureau électoral principal de l'arrondissement de Malines.

La liste socialiste a un quotient électoral de 0,23 ; elle n'a point encore obtenu de siège.

Sa force électorale reste : $\frac{0,23}{1} = 0,23$.

La liste libérale a un quotient électoral de 1,23, elle a déjà un siège.

Sa *force électorale non encore représentée* est de : $\frac{1,23}{2} = 0,61$.

La liste catholique a un quotient électoral de 2,47 ; elle a déjà deux sièges.

Sa force électorale non encore représentée est de : $\frac{2,47}{3} = 0,82$.

Voilà une opération des plus simples, n'est-ce pas? et à la portée de toutes les intelligences!

Et nous ajoutons :

Les fractions ainsi obtenues par les listes restées en pré-

sence fixent leur droit éventuel aux mandats non attribués et, dans le groupe auquel elles appartiennent, servent de base à la répartition proporti nelle des sièges disponibles qui reviendront au groupe.

Voici d'ailleurs le résultat du scrutin pour toute la province ;

Arrondissements :	Anvers	Malines	Turnhout	Total pour la province
Suffrages émis par arrondissement.	165 903	67 322	47 843	281 068
Sièges à conférer .	13	4	3	20
Répartiteur local .	12 761	16 830	15 947	—
Catholiques :				
Chiffre électoral. .	82 878	41 632	38 795	163 305
Quotient électoral.	6,49	2,47	2,43	—
Élus d'emblée. . .	6	2	2	10
Libéraux :				
Chiffre électoral. .	65 541	20 868	9 048	95 457
Quotient électoral.	5,13	1,23	0,56	—
Élus d'emblée. . .	5	1	—	6
Socialistes :				
Chiffre électoral. .	16 722	3 950	—	20 672
Quotient électoral .	1,31	0,23	—	—
Élus d'emblée . . .	1	—	—	1
Dissidents :	381 99 282	872	—	—
Sièges disponibles :	1	1	1	3

III. — *Le chiffre provincial d'un groupe fédéré est le total des voix qu'il a régulièrement recueillies dans toute l'étendue de la province.*

Il sert de base à la répartition proportionnelle des mandats restés disponibles.

La répartition de ces mandats se fait le lendemain de l'élection par le bureau central qui siège au chef-lieu de la province.

Ce bureau commence ses opérations en dressant un tableau sur lequel il inscrit par groupes et par ordre d'importance les fractions locales non encore représentées des diverses listes.

Voici le tableau :

Groupe catholique		*Groupe libéral*		*Groupe socialiste*	
Anvers	0 92	Anvers	0 85	Anvers	0 65
Malines	0 82	Malines	0 61	Malines	0 23
Turnhout	0 81	Turnhout	0 56		

Ce travail étant préalablement terminé, le bureau central se trouve devant le vrai problème proportionnel. Il va le résoudre par une double application du système d'Hondt.

Le bureau divise le chiffre électoral total de chaque groupe et de chaque liste isolée successivement par 1, 2, 3, 4, 5, etc. en supprimant dans chaque série d'opérations les premiers diviseurs en nombre égal à celui des mandats qui ont été attribués la veille au groupe ou à la liste isolée.

Il range les quotients par groupes et selon leur importance numérique.

Le chiffre électoral que le groupe catholique a recueilli dans toute la province est de : 163 305.

Ce groupe a obtenu d'emblée 10 élus.

Il faut donc dans l'opération supprimer les dix premières divisions et diviser le chiffre électoral par 11 :

$$\frac{163\,305}{11} = 14\,845.$$

puis par 12 : $\frac{163\,305}{12} = 13\,608.$

En faisant de même pour les autres groupes, nous ob-

tenons les quotients que voici, rangés par groupes et selon leur importance :

Catholiques	*Libéraux*	*Socialistes*
11e quot. 14 845 (I)	7e quot. 13 636 (II)	2e quot. 10 336
12e » 13 608 (III)	8e » 11 934	

Dans l'ordre de ces quotients le bureau attribue finalement les sièges restés disponibles aux groupes et aux listes isolés en suivant simultanément au tableau l'ordre d'importance de leurs fractions locales.

Pour chaque groupe, dont le plus fort quotient est appelé en ordre utile, le mandat disponible lui reviendra ainsi dans l'arrondissement où la fraction locale du groupe se rapproche le plus de l'unité.

Le plus fort quotient, 14 845, appartient au groupe catholique et l'arrondissement dans lequel la fraction locale du groupe — 0,92 — lui assure la priorité est l'arrondissement d'Anvers. Le bureau lui attribue le premier siège disponible.

Le second quotient, 13 636, appartient au groupe libéral; le siège disponible revient à l'arrondissement de Malines où la force électorale non encore représentée de ce groupe est exprimée par la fraction locale 0,61.

Et le troisième quotient, 13.608, appartient au groupe catholique, qui enlève le dernier mandat disponible à Turnhout, où sa fraction locale est 0,81.

Il nous reste à régler dans chaque liste le choix des élus par la disposition que voici, qui s'explique d'elle-même :

« Les sièges attribués à une liste sont occupés définitivement par ses candidats effectifs et éventuellement par ses candidats suppléants et le bureau les proclame élus dans l'ordre fixé par les articles 265 et 266.

« La dévolution des votes de liste se fait à concurrence de chiffre moyen d'éligibilité que le bureau fixe

pour chaque liste en divisant son chiffre électoral par le nombre de sièges définitivement attribués. »

Et voilà le problème résolu aussi complètement que le permettent les limites de la circonscription provinciale.

Sans doute, à cause de ces limites encore trop étroites dans lesquelles nous avons dû opérer, les déchets n'ont-ils pas entièrement disparu, mais ils ont été mathématiquement réduits à leur plus simple expression.

Le système du nombre unique.

Le système du nombre unique est infiniment plus simple, évidemment, que la formule Van de Walle. Il consiste, on le sait, à établir un diviseur électoral uniforme pour la répartition des sièges dans chacune des circonscriptions. Ce diviseur uniforme serait, pour les 15 collèges belges appelés à élire 85 députés le 22 mai dernier, comme on l'a vu plus haut, 14 995, ou 15 000 en chiffres ronds. Seraient donc élus, dans chaque collège, tous les candidats ayant obtenu 15 000 voix. Les restes de chaque parti seraient ensuite additionnés. Si le parti catholique avait, par exemple, 30 000 voix inutilisées dans l'ensemble des 15 collèges, il aurait droit à deux sièges supplémentaires qui seraient attribués à ses 2 candidats ayant le plus grand nombre de voix. Et il aurait ainsi exactement le nombre de sièges auquel lui donne droit sa force numérique, mais pas davantage. Chaque suffrage aurait la même valeur représentative, ce qui est l'idéal à poursuivre, en matière de R. P.

Avec la méthode du nombre unique, les cartels

entre libéraux et socialistes, dangereux pour les libéraux, n'auraient plus de raison d'être et il ne serait plus besoin d'attendre les résultats du recensement de la population pour fixer le nombre des députés : chaque groupe de 15 000 électeurs aurait droit à un siège, et le nombre des représentants serait proportionnel au nombre des représentés.

L'application du système serait en Belgique d'autant plus aisée que les partis y sont déjà fort disciplinés; ils auraient, d'ailleurs, intérêt à rester unis puisque l'utilisation des voix non représentées ne pourrait se faire qu'au profit des partis organisés et non au profit des candidats isolés ou dissidents. Appliquons le système aux résultats des élections législatives belges du 22 mai 1910, dans la limite des circonscriptions actuelles, et en choisissant pour diviseur uniforme le chiffre de 15 000, afin de conserver à peu près le même nombre de députés.

A combien de sièges aura droit le parti au pouvoir dans les quinze circonscriptions appelées à élire des représentants? Divisons le chiffre électoral de chaque liste de ce parti par le chiffre de 15 000. A côté du nombre de sièges ainsi obtenu, nous mettrons le chiffre des déchets.

Voici le résultat de l'opération :

Anvers	82 878	5	7 878
Malines	41 632	2	11 632
Turnhout	38 795	2	8 795
Bruxelles	129 152	8	9 152
Louvain.	51 219	3	6 219
Nivelles	29 497	1	14 497
A reporter.	373 173	20	57 173

Report. . .	373 173	20	57 173
Bruges	31 012	2	1 012
Courtrai	41 802	2	11 802
Ostende	36 140	2	6 140
Roulers	45 963	3	963
Ypres	28 508	1	13 508
Arlon	25 294	1	10 294
Neufchâteau. . . .	23 055	1	8 055
Dinant	31 096	2	1 096
Namur	40 896	2	10 939
Totaux	676 939	37	121 939

Le parti catholique aura droit, par conséquent, à 37 sièges répartis dans les quinze circonscriptions, comme l'indique le tableau, et ses 121 939 voix de déchets lui donneront droit, en outre, à 121 939 : 15 000 = 8 sièges supplémentaires, soit au total à 45. Les huit sièges supplémentaires seront naturellement attribués aux circonscriptions dans lesquelles le parti catholique a eu les déchets les plus élevés, c'est-à-dire à Malines, Turnhout, Bruxelles, Nivelles, Courtrai, Ypres, Arlon et Namur.

Par cette méthode, on le voit, les catholiques obtiennent exactement le nombre de sièges auxquels ils ont droit, c'est-à-dire 676 939 : 15 000 = 45 sièges, avec un simple déchet total de 1 939 voix. L'application du système de d'Hondt leur en a donné, au contraire, 4 de trop.

Quant aux libéraux et aux socialistes, comme ils ont formé des cartels dans 8 arrondissements sur 15 aux élections de 1910, il est plus difficile de calculer exactement le nombre de sièges qui reviendrait à chacun. Mais si l'on suppose qu'ils ont formé des car-

tels dans tous les arrondissements — ce qu'ils ne feraient pas si le système était en vigueur, car ils n'y auraient alors aucun intérêt— voici les résultats auxquels on aboutit:

Arrondissements	Voix du cartel	Sièges attributifs	Excédents
Anvers	82 263	5	7 263
Malines	24 818	1	9 818
Turnhout	9 048	0	9 048
Bruxelles	168 238	11	3 238
Louvain	35 479	2	5 479
Nivelles	46 259	3	1 259
Bruges.	15 736	1	736
Courtrai	22 791	1	7 791
Ostende	20 297	1	5 297
Roulers	9 162	0	9 162
Ypres	13 245	0	13 245
Arlon	20 259	1	5 259
Neufchâteau	18 033	1	3 033
Dinant.	30 034	2	34
Namur.	45 390	3	390
Totaux.	561 052	32	81 052

Par suite le cartel aurait droit à 81 052 : 15 000 = 5 sièges supplémentaires qui lui seraient attribués dans les arrondissements de : Malines, Turnhout, Courtrai, Roulers et Ypres, où ils ont les plus forts excédents.

Par rapport au système actuel, les libéraux et les socialistes auraient perdu un siège à Anvers et un à Bruxelles; ils en auraient gagné un à Malines, un à Turnhout et un à Roulers. Mais, dans l'ensemble, on le voit, il n'y aurait eu que 82 députés, au lieu de 85. Par suite, certains arrondissements n'auraient pas

conservé le même nombre de députés qu'actuellement. Bruges, par exemple, aurait perdu un député. Toutefois, la justice électorale n'exige pas que Bruges conserve 4 députés, avec 49 474 votes valables, alors que Neufchâteau, avec 11 038, n'en conserverait que 2. Ce que nous trouvons choquant, c'est qu'il ne soit nécessaire que 10 000 voix à Bruges pour élire un député, alors qu'il en faut 18 000 à Neufchâteau. Si l'on persiste dans cette erreur, on ne parviendra pas à instituer une R. P. qui ne prête à aucune critique.

La représentation nationale a-t-elle pour objet de doter une circonscription d'un nombre fixe de députés, ou n'a-t-elle pas plutôt pour but d'établir un rapport exact entre le nombre des représentants et celui des représentés ? Nous ne pensons pas qu'il soit juste, dans tous les cas, de subordonner le nombre des députés à élire au recensement de la population qui n'a lieu qu'à des intervalles plus éloignés que les élections.

Absolument indépendante du système en vigueur pour le calcul des chiffres électoraux et la désignation des élus de chaque liste, la réforme dont nous parlons ne toucherait ni à ces deux questions essentielles ni à beaucoup d'autres. Elle se bornerait à simplifier et à améliorer ce qui existe. Elle aurait l'avantage de rendre les cartels inutiles, d'empêcher les candidatures dissidentes de se produire, d'assurer à chaque parti organisé le nombre réel de sièges auquel il a droit — et pas plus. Le nombre total des députés pourrait sans doute varier de quelques unités, mais qu'importe? Les forces respectives des partis en présence resteraient dans le parlement ce qu'elles sont

dans le pays; la majorité et la minorité seraient exactement représentées.

Aucune objection ne peut être faite, au point de vue mathématique, au système du diviseur électoral uniforme. Mais, pour l'établir en Belgique, il faudrait modifier l'article 49 de la Constitution qui est ainsi conçu: « La loi électorale fixe le nombre des députés d'après le chiffre de la population et ce nombre ne peut excéder la proportion d'un député sur 40 000 habitants. » Et cette objection est, en effet, très sérieuse, car la révision de la Constitution ne peut se faire, en Belgique, on le sait, que par l'adhésion des deux tiers des membres du Parlement. Or, les catholiques ne consentiront pas de sitôt à une révision qui serait susceptible de diminuer leur majorité, sinon de la faire disparaître.

CONCLUSIONS

La R. P. est une question du salut pour la République et pour le régime parlementaire. — Ceux qui s'y opposent auraient le plus grand intérêt à l'accepter. — Elle est le remède le plus efficace à la corruption des mœurs publiques et à l'anarchie des services publics.

Les imperfections du système de d'Hondt ont été, en France, l'argument essentiel des partisans du scrutin d'arrondissement contre la R. P. « Le système belge, déclarent-ils sans cesse, n'est même pas proportionnel ! Il permet aux « cléricaux » de se maintenir indéfiniment au pouvoir ! Il met le suffrage universel à la merci des comités ! » Si le système belge n'est pas rigoureusement proportionnel, il est très facile, comme nous l'avons expliqué, de le corriger. Et quand on ajoute que la R. P. a permis aux catholiques belges de conserver le pouvoir, on oublie que le scrutin majoritaire avait provoqué l'écrasement des libéraux; que, au contraire, grâce à la R. P., les libéraux ont pu reconstituer leur parti, gagner des sièges à chaque consultation nouvelle, alors que la majorité catholique, qui était de 58 voix en 1898, au scrutin majo-

ritaire, est tombée à 28 en 1900, avec la R. P.; à 26, en 1902; à 20, en 1904, à 12, en 1906; à 8, en 1908; à 6, enfin, en 1910. Et les catholiques auraient été vaincus, dès 1906, s'ils n'avaient profité, contre les libéraux, de l'effervescence qui s'était produite chez eux à la suite des incidents provoqués en France par les inventaires des églises.

On oublie, également, que les partis d'opposition réclament, en Belgique, le maintien de la R. P. plus énergiquement que jamais. M. le comte Goblet d'Alviella, sénateur, écrivait récemment dans la *Revue de Belgique* : « Jamais, à moins d'un coup de force, notre pays ne sera ramené aux absurdités et aux injustices du régime majoritaire, d'abord parce que ce serait à nouveau l'écrasement d'un grand parti qui a le droit de vivre de sa propre vie entre le parti clérical et le parti socialiste; ensuite, parce qu'un pays qui a introduit dans son régime électoral un principe de raison et de justice ne fait pas machine en arrière dans le développement progressif de ses institutions. » Aucune réponse plus catégorique ne pouvait être faite à ceux qni invoquent si imprudemment, chez nous, l'exemple de la Belgique pour repousser la R. P.

Lorsque les partisans du scrutin d'arrondissement soutiennent enfin que la R. P. met, chez nos voisins, l'électeur à la merci des associations politiques, ils se trompent non moins étrangement. L'ordre de présentation constitue si peu une entrave, que l'électeur a toujours le droit de le changer en émettant un vote de préférence. Si tous les électeurs usaient de ce droit, l'ordre de présentation n'offrirait plus aucun avantage pour les candidats placés en tête de chaque

liste. Toutefois si l'on estime que le système belge donne sur ce point trop de pouvoir aux associations, on peut encore le modifier en supprimant le vote de liste. Un mouvement très sérieux se produit en faveur de cette réforme et il y a lieu d'en tenir compte.

Quoi qu'il en soit, la question est absolument indépendante de la R. P. Qu'on accorde plus ou moins d'influence aux votes des électeurs sur le choix des élus d'une même liste, cela n'a pas d'importance au point de vue de la représentation proportionnelle des partis politiques. Ce qui est plus important, ce qui est même essentiel, c'est l'interdiction du panachage[1].

1. « Parmi les proportionnalistes français, écrivait M. H. Dumont, l'un des plus éminents spécialistes belges de la R. P., dans la *Grande Revue*, il en est beaucoup qui réclament le droit au panachage en invoquant la liberté de l'électeur. Le raisonnement est tout à fait faux : aucun électeur n'a droit d'avoir plus d'un député qui le représente à la Chambre, et même l'électeur isolé ne peut prétendre à cette représentation ; il faut que plusieurs milliers de citoyens se mettent d'accord sur le nom d'un candidat pour en faire un député. En principe donc, chaque électeur ne doit disposer que d'un seul suffrage ; et n'est-ce pas aussi une chose tout à fait injuste que de permettre à celui qui ne se réclame d'aucun parti, qui, au point de vue de la distribution des sièges entre les listes, aura émis des votes contradictoires et qui s'annulent, d'intervenir dans la désignation des élus de toutes les listes et de changer peut-être le choix des électeurs d'un parti auquel il est étranger ?

A ces raisons d'ordre théorique on peut ajouter que dans la pratique le droit au panachage détruirait l'égalité des bulletins de vote : celui où l'on aurait voté pour dix candidats vaudrait dix fois plus que celui où l'on aurait voté pour un seul. Or, il ne faut pas que l'électeur soit contraint, pour donner à son suffrage toute sa valeur, de voter pour tous les candidats de son parti ; il doit avoir le droit au contraire de choisir parmi ceux-ci celui qui doit être élu de préférence aux autres. On peut il est vrai obvier à cet inconvénient en permettant aux électeurs d'user du vote cumulatif, de répéter plusieurs fois sur un bulletin le nom du même candidat ; mais cette combinaison manque de simpli-

Il est inadmissible, comme on l'a proposé, d'autoriser les électeurs à voter pour des candidats de partis opposés, et, par cela même, d'autoriser des candidats peu scrupuleux à faire distribuer des listes panachées où leurs noms seront mêlés à ceux de autres partis. Le panachage est une prime à la trahison et un obstacle à l'organisation des partis qui peut seule nous préserver de l'anarchie électorale.

Qu'on nous accorde, en France, une R. P. sans faculté de panachage, avec une méthode de calcul aussi simple qu'on le voudra; qu'on s'inspire de la législation belge, qu'on l'améliore, qu'on l'adapte à nos traditions, rien de mieux. Nous ne devons pas nous montrer intransigeants sur les systèmes. Nous devons faciliter l'entente des partis en vue d'une réforme électorale digne de ce nom. Nous devons, enfin et surtout, nous efforcer de convaincre nos adversaires que la R. P. est une mesure de justice et de probité, et non une arme de combat destinée à les affaiblir.

cité; elle serait difficilement comprise par ceux à qui on l'offrirait et ne serait jamais pratiquée par la grande masse des électeurs.

A quoi bon d'ailleurs s'ingénier pour conserver à l'électeur français une faculté qu'il n'a pas aujourd'hui? Avec le scrutin d'arrondissement, nul ne peut voter pour plus d'un candidat. Or aux groupements locaux établis par la loi actuelle — groupements qui réunissent des électeurs d'opinions opposées que l'on prétend faire représenter par un seul et même député — la représentation proportionnelle substituerait des groupements formés librement, dans des circonscriptions agrandies, par des électeurs en communauté d'idées les uns avec les autres et qui s'entendraient pour réunir leurs suffrages sur le nom du même candidat. L'électeur n'aurait comme aujourd'hui qu'un seul suffrage, mais, au lieu que ce soit pour une bonne moitié des votants un suffrage qui reste inutile et inopérant, chacun pourrait en disposer de façon efficace. Le droit de l'électeur ne serait diminué en rien. »

***

Dans l'appel qu'il adressait aux électeurs au mois d'avril 1910, le Comité Républicain de la R. P. s'exprimait dans les termes que voici :

Nous voulons la Représentation Proportionnelle pour fortifier la République et pour améliorer notre régime parlementaire. Dans un pays qui s'est toujours montré énergiquement hostile, depuis près d'un demi-siècle, à toutes les entreprises des partisans de la Monarchie, de l'Empire ou de la dictature, nous ne craignons pas qu'une œuvre de justice mette en péril nos institutions démocratiques.

L'usage du scrutin d'arrondissement a perpétué des mœurs électorales et politiques intolérables : la candidature officielle, l'arbitraire dans les actes administratifs, l'arbitraire même dans l'application des lois, la faveur substituée à la justice, le désordre dans les services publics, le déficit dans les budgets où les intérêts privés et de clientèle prévalent sur l'intérêt général.

Il faut affranchir les députés de la servitude qui les oblige à satisfaire des appétits pour conserver des mandats. Il faut mettre plus de dignité et de moralité dans l'exercice du droit de suffrage; substituer la lutte des idées à la concurrence des personnes; contraindre les partis à s'organiser, à se discipliner, à présenter aux électeurs des idées claires dans des programmes précis, afin que puisse se faire l'éducation à peine commencée de notre démocratie. Il faut enfin rappeler à ceux qui seraient tentés de l'oublier, qu'une nation ne peut être grande et même ne peut vivre qu'à la condition que ses citoyens aient le sentiment d'une solidarité qui commande à chacun des sacrifices à l'intérêt de la patrie.

dans le pays; la majorité et la minorité seraient exactement représentées.

Aucune objection ne peut être faite, au point de vue mathématique, au système du diviseur électoral uniforme. Mais, pour l'établir en Belgique, il faudrait modifier l'article 49 de la Constitution qui est ainsi conçu : « La loi électorale fixe le nombre des députés d'après le chiffre de la population et ce nombre ne peut excéder la proportion d'un député sur 40 000 habitants. » Et cette objection est, en effet, très sérieuse, car la révision de la Constitution ne peut se faire, en Belgique, on le sait, que par l'adhésion des deux tiers des membres du Parlement. Or, les catholiques ne consentiront pas de sitôt à une révision qui serait susceptible de diminuer leur majorité, sinon de la faire disparaître.

ANNEXE

LE PROJET DE RÉFORME ÉLECTORALE VOTÉ PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Après une discussion qui s'est prolongée pendant une année, la Chambre des députés a adopté, le 10 juillet 1912, par 339 voix contre 217, un projet de réforme électorale dont voici les divers articles :

Les circonscriptions électorales.

ARTICLE PREMIER. — Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste avec représentation des minorités.

ART. 2. — Chaque département forme une circonscription électorale.

ART. 3. — Le nombre des sièges attribués à une circonscription est calculé d'après le nombre des habitants de nationalité française.

Chaque circonscription élit un député par 70 000 habitants français et par fraction supérieure à 20 000. Le nombre des députés à élire par chaque circonscription est fixé conformément au tableau annexé à la présente loi.

D'après ce tableau, 4 circonscriptions auraient à élire un seul député; 10, 3 députés; 22, 4 députés; 17, 5 députés; 12, 6 députés; 5, 7 députés; 5, 8 dépu-

tés; 4, 9 députés; 2, 10 députés; 3, 12 députés; 2, 13 députés; 1, 15 députés; 1, 26 députés; 1, 57 députés.

Ces 97 circonscriptions, qui auraient un total de 586 députés à élire, sont, comme on le voit, d'une importance très inégale et, par suite, le quotient électoral serait très variable. La plupart sont trop étroites pour permettre une répartition équitable des sièges entre les listes. Par contre, les deux circonscriptions du Nord (26 députés) et de la Seine (57 députés) sont trop étendues : on se heurterait, dans ces deux collèges, à des difficultés sérieuses pour procéder au dépouillement et au recensement général des votes.

Dans la Seine, notamment, il serait presque impossible de faire un recensement régulier de deux mille procès-verbaux de dépouillement contenant les noms de cinq à six listes de 57 candidats.

Poursuivons l'examen des articles :

Les déclarations de candidatures.

Art. 4. — Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription.

Art. 5. — Les listes sont constituées, pour chaque circonscription, par les groupements de candidats qui sont présentés conjointement par 200 électeurs inscrits dans la circonscription, et qui, par une déclaration signée par eux et dûment légalisée, acceptent la candidature dans cette circonscription.

Une liste ne peut comprendre un nombre de candidats supérieur à celui des députés à élire dans la circonscription.

Toute candidature isolée est considérée comme formant une liste à elle seule.

Art. 6. — Toute liste doit être déposée à la préfecture à partir de l'ouverture de la période électorale et au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin.

La préfecture enregistre la liste et son titre et lui donne un numéro d'ordre.

L'enregistrement est refusé à toute liste portant plus de noms qu'il n'y a de députés à élire. Il est également refusé à toute liste portant un nom d'un candidat figurant sur une autre liste déjà enregistrée dans la circonscription.

Ne peuvent être enregistrés que les noms des candidats qui ont fait leur déclaration en se conformant aux dispositions des articles 4 et 5. L'enregistrement ne peut être refusé pour aucun autre motif.

Il est donné un reçu provisoire du dépôt de la liste à chacun des candidats qui la composent. Le récépissé définitif est délivré dans les vingt-quatre heures.

Art. 7. — Si des déclarations sont déposées par le même citoyen dans plus d'une circonscription, la première en date est seule valable. Si elles portent la même date, toutes sont nulles.

Art. 8. — Un candidat inscrit sur une liste ne peut en être rayé que s'il notifie à la préfecture, par exploit d'huissier, la volonté de s'en retirer douze jours francs avant celui du scrutin.

Art. 9. — Toute liste peut être complétée, s'il y a lieu, au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin, par les noms de nouveaux candidats qui, présentés par tous les candidats déjà inscrits sur la liste, font la déclaration de candidature exigée par l'article 5.

L'ordre de présentation des noms portés sur la liste peut être modifié par une déclaration conforme de tous les candidats de cette liste, au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin.

L'apparentement.

Art. 10. — Plusieurs listes appartenant à une même circonscription peuvent déclarer mettre en commun leurs suffrages en vue de l'attribution des sièges correspondant aux restes.

Ces déclarations doivent être faites à la préfecture dans les mêmes délais que les déclarations de candidatures.

Elles ne sont valables que si elles sont réciproques et signées par le premier candidat de chaque liste.

Si ces déclarations sont libellées sur feuilles séparées, chacune d'elles doit faire mention expresse de toutes les listes formant le groupement.

Cette mise en commun ne peut être dénoncée pour une liste que par le premier candidat de cette liste, dans les mêmes conditions et délais que le retrait de candidature.

Art. 11. — Le dimanche précédant l'ouverture du scrutin, les listes enregistrées doivent être affichées à la porte des bureaux de vote, par les soins de l'administration préfectorale, avec leur numéro, leur titre et, s'il y a lieu, la désignation des listes avec lesquelles elles mettent en commun leurs suffrages.

Le bulletin de vote officiel.

Art. 12. — Les bulletins de vote de toutes les listes de la circonscription sont imprimés sur une même feuille par les soins de l'administration.

Chaque liste porte le numéro qui lui a été attribué, son titre et, s'il y a lieu, la désignation des listes avec lesquelles elle met en commun ses suffrages.

Les noms des candidats sont imprimés suivant l'ordre de présentation. Des lignes en blanc sont laissées au bas de chacun des bulletins. En outre, sur chacune de ces feuilles, il est réservé un bulletin blanc, portant également un numéro de liste.

Ces bulletins doivent pouvoir se séparer facilement.

Deux feuilles de bulletins, ainsi qu'une circulaire, remise par chaque liste de candidats, sont distribuées à chaque électeur, en même temps que les cartes électorales, par les soins de l'administration.

Un règlement d'administration publique fixe les dimensions et poids maxima des circulaires, ainsi que les conditions de remise de ces diverses pièces.

De plus, des feuilles de bulletins sont à la disposition des électeurs dans toutes les sections de vote.

Sont déclarés nuls tous bulletins autres que ceux fournis par l'administration.

Art. 12 *bis*. — Des emplacements spéciaux et d'une surface égale seront réservés, pour chaque liste, dans chaque commune. L'affichage électoral est interdit en dehors de ces emplacements.

Ces divers articles, qui sont assez clairs, contiennent des innovations importantes. On doit approuver sans réserve les dispositions relatives au bulletin de vote officiel et à la réglementation de l'affichage. Mais la question de l'apparentement que soulève l'article 10 est, au contraire, très discutable. La commission d'études du Comité républicain de la R. P. en a fait ressortir les inconvénients dans les termes que voici :

La réforme électorale a pour objet, on le sait, d'assurer une représentation plus exacte et plus sincère du pays. Mais elle doit avoir aussi pour effet de mettre plus de dignité et de moralité dans l'exercice du droit de suffrage, de substituer la lutte des idées à la concurrence des personnes, de contraindre les partis à s'organiser, à se discipliner, à présenter aux électeurs des idées claires dans des programmes précis. L'apparentement n'offrira aucun de ces avantages. Non seulement il n'assurera pas la représentation proportionnelle des opinions qui seront en présence, mais il ouvrira toute grande aux manœuvres, aux coalitions, aux tractations publiques ou secrètes entre comités, aux intrigues et aux équivoques, la porte qu'on avait voulu fermer. A quoi servira-t-il de supprimer un mode de consultation nationale qu'il n'est pas possible de maintenir, si on le remplace par un régime qui perpétuera des mœurs électorales et politiques intolérables?

Les défauts de l'apparentement illimité s'accroîtront encore si l'on y ajoute le panachage. Sans doute, il est légitime que chaque électeur, en votant pour une liste, puisse indiquer ses préférences pour certains des candidats dont elle comprend les noms, puisque cette liste n'obtiendra presque jamais tous les sièges à pourvoir. Mais, en donnant à chaque électeur la faculté de voter à la fois pour des hommes appar-

tenant aux listes les plus diverses et représentant parfois des idées tout à fait contradictoires, on prend exactement le contre-pied de ce que doit être une réforme électorale honnête et rationnelle; on transforme en querelles de personnes et de clocher ce qui ne devrait être qu'une lutte d'idées et de programmes; on donne du même coup, une prime à la trahison et aux manœuvres auxquelles les candidats d'un même parti peuvent être tentés de se livrer les uns contre les autres.

Le vote.

Art. 13. — Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription.

Art. 14. — Lorsqu'un bulletin de vote contient un nombre de suffrages supérieur à celui des députés à élire, ce bulletin est valable, mais les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.

Toutefois, lorsqu'on ne peut déterminer l'ordre de ces suffrages, le bulletin est nul.

Lorsque le nom d'un candidat est répété sur un bulletin de vote, ce dernier est valable, mais il n'est compté qu'une voix à ce candidat.

Art. 15. — Les suffrages donnés aux candidats comptent individuellement à ces candidats, ainsi qu'à la liste dont ils font partie.

Les suffrages non exprimés sur tout bulletin incomplet portant un titre et un numéro de liste sont comptés à cette liste.

Les suffrages recueillis par un candidat décédé dans les douze jours qui précèdent le scrutin sont valablement acquis à la liste à laquelle il appartient.

Art. 16. — Sont déclarés nuls les suffrages donnés à des citoyens dont la candidature n'a pas été enregistrée.

Les suffrages nuls ne sont comptés que pour le contrôle de l'opération électorale.

Ces divers articles sont très importants et leur rédaction soulève des objections sérieuses.

Le système admis par la Chambre est celui du *panachage* contre lequel la commission d'études du Comité Républicain de la R. P. n'a cessé de protester. On trouvera, d'ailleurs, au chapitre VI de cet ouvrage, p. 79 et suivantes, l'exposé des graves inconvénients que présente le panachage : il livre l'élection des députés au hasard et il risque de nuire à l'organisation et à la discipline des partis.

Toutefois, dans le système voté par la Chambre, les électeurs d'un même parti conservent une certaine liberté de classer les candidats d'une même liste dans l'ordre qu'ils préfèrent : ils peuvent rayer sur cette liste les noms de certains candidats et, par cela même, avantager les autres.

Il résulte, en effet, de l'article 15, dont la rédaction n'est pas d'ailleurs très claire, mais qui a été commentée par M. Groussier, le rapporteur du projet de loi, que si un électeur raye un ou plusieurs noms sur la liste qu'il a choisie, — liste qui doit porter un titre et un numéro, — il ne perd aucun des votes de liste auxquels il a droit; il diminue simplement d'une unité le chiffre des suffrages individuels accordés aux candidats dont il a rayé les noms.

Si une liste radicale de 5 candidats, par exemple, est présentée dans une circonscription ayant 6 députés à élire, chaque électeur qui votera pour cette liste lui accordera un total de 6 voix.

Si l'électeur raye un nom sur cette même liste, il donnera encore 6 voix à cette liste, mais le candidat dont le nom a été rayé aura une voix de moins que les autres.

Enfin si l'électeur raye un nom pour le remplacer par celui d'une autre liste, il ne donnera plus que 5 voix à la liste radicale.

Par conséquent, en rayant plusieurs noms d'une même liste, *sans les remplacer par d'autres,* on ne diminue pas le nombre des voix accordées à cette liste; on établit indirectement un certain classement entre les candidats de la même liste.

Mais il est évident que ce procédé n'offre pas de sérieuses garanties aux électeurs disciplinés, et que, si les électeurs qui panachent sont plus nombreux que les électeurs qui rayent, le classement des candidats reste exposé à tous les hasards.

Outre ses inconvénients moraux si souvent exposés, le panachage présente des inconvénients d'ordre matériel : il complique singulièrement les opérations du dépouillement et du recensement général des votes.

Le dépouillement et le recensement général des votes.

Art. 17. — Le dépouillement opéré dans chaque bureau de vote fixe le nombre des votants, le nombres des suffrages accordés à chacun des candidats, et le nombre des suffrages de liste attribués à chacune des listes dans ce bureau de vote.

Le résultat du scrutin est immédiatement arrêté, signé par les membres du bureau et rendu public.

Art. 17 *bis.* — Le recensement des votes est opéré comme il suit :

Après le dépouillement du scrutin, les bulletins de chaque section de vote et le procès-verbal des opérations électorales de cette section sont mis sous enveloppe et scellés, par le président de la section, en présence des représentants de chaque

liste; ils sont déposés aussitôt après à la poste, sous pli recommandé adressé au président du tribunal civil du chef-lieu du département.

Art. 17 *ter*.— Au jour et à l'heure antérieurement fixés pour le recensement, ces plis sont décachetés et dépouillés par le président, assisté d'une commission composée, savoir :

1° De trois membres du Conseil général, tirés au sort;

2° De deux représentants de chacune des listes de candidats désignés par les candidats eux-mêmes.

Leurs réclamations seront consignées au procès-verbal et les pièces contestées jointes au dossier.

Art. 18. — La commission constate le nombre des votants et le nombre des suffrages accordés à chacun des candidats.

Elle établit la masse électorale de chaque liste en additionnant les suffrages respectivement obtenus par tous les candidats appartenant à cette liste et les suffrages de liste qui lui ont été attribués.

A l'effet de fixer le nombre des suffrages de chaque liste, la commission divise la masse électorale de cette liste par le nombre de députés à élire dans chaque circonscription.

L'attribution des sièges.

Art. 19. — La commission détermine le quotient électoral en divisant le nombre total des votants par le nombre des députés à élire dans la circonscription.

Chaque liste reçoit autant de sièges que le nombre des suffrages de cette liste contient de fois le quotient électoral.

Il est attribué ensuite à chacun des groupements de listes autant de sièges que la somme des restes de ses listes contient de fois le quotient électoral.

Puis un siège est attribué à la liste ou au groupement de liste ayant obtenu la majorité absolue du nombre des votants si cette liste ou ce groupement de liste n'a pas déjà obtenu la majorité absolue du nombre des sièges.

S'il reste encore des sièges à pourvoir, ils sont répartis par le procédé des moyennes entre les groupements de listes et les listes isolées.

Art. 20. — Les sièges attribués en commun à un groupement de listes sont répartis entre ces listes par le procédé des moyennes.

Art. 20 *bis*. — La répartition par le procédé des moyennes s'effectue de la manière suivante :

Pour obtenir la moyenne d'une liste, on divise le nombre de ses suffrages par le nombre des sièges qui lui ont déjà été attribués plus un.

Pour obtenir la moyenne d'un groupement de listes, on divise la somme des suffrages de ces listes par le total des sièges qui leur ont déjà été attribués plus un.

Le premier des sièges à répartir est attribué à la liste ou au groupement de listes qui présente la plus forte moyenne.

Si plusieurs listes ou groupements de listes présentent également la plus forte de ces moyennes, le siège est attribué à la liste ou au groupemement qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages.

On procède de même successivement pour chacun des autres sièges disponibles.

Art. 21. — Les sièges sont attribués dans chaque liste aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

En cas d'égalité de suffrages, l'élection est acquise au candidat le plus âgé.

Si un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué parmi les candidats en ligne, à celui qui a recueilli le plus de suffrages, et, en cas d'égalité, au plus âgé.

Les candidats ne peuvent être proclamés élus que si le nombre de leurs suffrages est au moins égal, soit au quotient électoral, soit à la moitié du nombre des suffrages de la liste dont ils font partie [1].

1. Ce dernier paragraphe est singulier. Il ne peut s'appliquer, évidemment, que dans des cas très rares : lorsqu'une liste aura droit à un siège, l'un de ses candidats aura toujours un nombre de voix supérieur au quotient. Mais il pourra arriver qu'un candidat, classé en ordre utile pour être proclamé suppléant, ne le sera pas, parce qu'il n'aura pas un nombre de voix suffisant. Par suite, si une vacance vient à se produire, le député décédé ou démissionnaire ne sera pas remplacé. Il ne pourra l'être que si la représentation du collège est réduite du tiers :

Art. 22. — Lorsque le nombre total des votants d'une circonscription n'est pas supérieur à la moitié des inscrits ou lorsque le nombre total des bulletins valables n'est pas supérieur au quart des inscrits, la commission de recensement n'attribue aucun siège.

Les électeurs sont convoqués à nouveau quinze jours après et la répartition des sièges est effectuée, dans la circonscription, quel que soit le nombre total des votants ou des bulletins valables.

Les opérations du dépouillement et du recensement général des votes prévues par le projet de loi ne nécessitent aucune explication : il n'en est pas de même du mode d'attribution des sièges entre les listes et entre les candidats d'une même liste.

Avant d'en exposer le mécanisme, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 9, « plusieurs listes appartenant à la même circonscription peuvent déclarer mettre en commun leurs suffrages, en vue de l'attribution des sièges correspondant aux restes ». Les avantages de cette « mise en commun » vont être de plusieurs sortes : 1° chaque groupement des listes obtient, après la première répartition par la méthode du quotient, « autant de sièges que la somme de ses restes contient de fois le quotient électoral »; 2° si les diverses listes groupées obtiennent ensemble la majorité absolue des suffrages, il leur est attribué, en outre, un siège de plus; 3° si la majorité absolue n'est pas atteinte, la répartition s'opère sans doute par le système des moyennes, mais, comme le système des

on procèdera alors, aux termes de l'article 24, à des élections complémentaires.

moyennes tend à favoriser les listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages, les listes groupées peuvent encore bénéficier de cette prime : le calcul porte en effet sur la somme des suffrages obtenus par toutes les listes du groupement, qui doivent, en général, recueillir un total de suffrages plus élevé que celui de chacune des listes isolées.

Le mécanisme du système.

Appliquons maintenant le mécanisme du système organisé par les articles 18 et suivants du projet de loi. Supposons que, dans une circonscription ayant 8 députés à élire et où il y a eu 120 000 votants — le quotient électoral s'élevant ainsi à 15 000 — cinq listes en présence ont obtenu le nombre de suffrages que voici :

Liste	A	21 000	suffrages.
—	B	20 000	—
—	C	19 500	—
—	D	29 900	—
—	E	29 600	—

Les listes A, B et C sont groupées; D et E ne le sont pas.

Première opération. — *Chaque liste reçoit autant de sièges que la somme de ses suffrages contient de fois le quotient électoral.*

En vertu de cette règle, les listes A, B, C, D et E obtiennent chacune un siège. Restent donc trois sièges en l'air.

Seconde opération. — *Il est attribué ensuite à chacun des groupements de listes autant de sièges que*

la somme des restes de ses listes contient de fois le quotient électoral.

La somme des restes du groupement A B C atteint 6 000 + 5 000 + 4 500 = 15 500. Par suite, l'un des sièges en l'air lui est attribué.

TROISIÈME OPÉRATION. — *Puis un siège est attribué à la liste ou au groupement de listes ayant obtenu la majorité absolue du nombre des votants, si cette liste ou ce groupement de listes n'a pas déjà obtenu la majorité absolue du nombre des sièges.*

Le groupement A B C dont le total des suffrages atteint 21 000 + 20 000 + 19 500 = 60 500, c'est-à-dire la majorité absolue, a droit par conséquent au second siège en l'air.

QUATRIÈME OPÉRATION. — *S'il reste encore des sièges à pourvoir, ils sont répartis par le procédé des moyennes entre les groupements de listes et les listes isolées.*

Dans notre exemple, il reste encore un siège à pourvoir, puisque 7 seulement sur 8 ont été attribués.

Le groupement A B C a déjà obtenu 5 sièges avec 60 500 voix. Si on lui accorde un sixième siège, la moyenne des voix obtenues par chacun de ses députés sera 60 500 : 6 = 10 283.

Le liste D a obtenu 1 siège avec 29 900 voix; si on lui en accorde 2, la moyenne des voix obtenues par chacun de ses députés sera 29 900 : 2 = 14 950.

La liste E a obtenu 1 siège avec 29 600 voix. Si on lui en accorde 2, la moyenne des voix obtenues par chacun de ses députés sera 29 600 : 2 = 14 800.

Le 8e siège reviendra donc à la liste D qui présente la plus forte moyenne.

CINQUIÈME OPÉRATION. — *Les sièges attribués en commun à un groupement de listes sont répartis entre ces listes par le procédé des moyennes.*

Il s'agit ici de répartir 2 sièges en l'air entre les 3 listes A, B et C.

La liste A a déjà 1 siège avec 21 000 voix; si on lui en acccorde 2, la moyenne sera 21 000 : 2 = 10 500.

La liste B a déjà 1 siège avec 20 000 voix; si on lui en accorde 2, la moyenne sera 20 000 : 2 = 10 000

La liste C a déjà 1 siège avec 19 500 voix; si on lui en accorde 2, la moyenne sera 19 500 : 2 = 9 750.

Donc, le premier siège en l'air reviendra à la liste A et le second à la liste B.

Voici le résultat de ces cinq opérations :

Liste A.	21 000	suffrages	2 sièges.
— B.	20 000	—	2 —
— C.	19 500	—	1 siège.
— D.	29 500	—	2 sièges.
— E.	29 600	—	1 siège.

Ce résultat sera choquant, puisque les listes A et B auront chacune deux sièges avec 21 000 et 20 000 suffrages, alors que la liste E n'en aura qu'un seul avec 29 600 suffrages.

***

Le système de la prime à la majorité donnera des résultats d'autant plus injustes que le nombre des sièges à pourvoir sera moindre, c'est-à-dire que la circonscription sera plus étroite. Il est d'ailleurs évi-

dent que la majorité absolue est plus facile à obtenir dans les petites circonscriptions que dans les grandes, grâce au système de l'apparentement. Dans une circonscription de 2 députés, si la majorité absolue est obtenue par un groupement de listes, les minorités n'auront aucun siège; dans une circonscription de 4 députés, la majorité en aura 3 ; de 6 députés, 4 ; etc.

Cette injustice pourrait être corrigée en supprimant la prime à la majorité. Si l'on veut maintenir l'apparentement, il faut, dans tous les cas, limiter à deux listes la faculté de s'associer pour le partage des sièges en l'air. On limitera ainsi les inconvénients des coalitions qui peuvent se nouer entre les partis d'opposition pour enlever des sièges au part le plus fort.

Les avantages du projet.

Après avoir exposé les défauts du projet de loi voté par la Chambre et démontré qu'il accorde de trop larges satisfactions aux partisans du système majoritaire[1], il nous reste à en faire connaître les avantages d'ailleurs considérables.

D'abord, le scrutin d'arrondissement est supprimé et les rivalités individuelles qu'il engendre sont, dans une large mesure, atténuées.

Si la lutte des programmes ne se substitue pas, du premier coup, à la concurrence des personnes, elle

1. Ces concessions étaient d'autant plus inutiles que les députés qui les avaient demandées ont voté contre l'ensemble du projet de loi.

pourra cependant s'engager plus nettement qu'aujourd'hui entre les diverses listes de candidats. Les listes apparentées elles-mêmes devront soumettre aux électeurs des programmes précis et distincts. Le résultat du scrutin pourra être faussé, mais les électeurs auront pu voter pour des idées.

Même appliquée par des modalités imparfaites, la réforme électorale permettra de faire aboutir plus aisément la réforme administrative, en diminuant l'influence des intérêts locaux et de clocher.

Enfin la loi électorale réalisera des progrès énormes sur ce qui existe et elle sera indéfiniment perfectible. Le principe du quotient adopté et appliqué, on sera conduit à améliorer progressivement le mécanisme de l'attribution des sièges. L'expérience démontrera la nécessité de faire disparaître de la loi électorale les défauts signalés plus haut.

Répétons, d'ailleurs, une fois de plus, qu'aucun système de R. P. ne peut donner des résultats satisfaisants dans des circonscriptions n'ayant qu'un petit nombre de députés à élire. Si l'on ne veut pas élargir les circonscripitons départementales, il faut nécessairement avoir recours, pour une application rationnelle de la R. P., à un système d'utilisation régionale des restes électoraux.

La solution parfaite du problème de la R. P. ne saurait être fournie, au surplus, que par le système du *nombre unique,* que nous avons exposé dans le chapitre VII de ce livre, p. 90 et suivantes.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

LA R. P. EN FRANCE

BIBLIOTHECA UNIV. JAGELL. CRACOVIENSIS

Paris. — Typ. Ph. Renouard, 19, rue des Saints-Pères. — 3586.

Librairie FÉLIX ALCAN, 108, boulevard Saint-Germain, Paris (6e).

JOURNAL DES ÉCONOMISTES

Revue mensuelle de la science économique et de la statistique.

(72e année, 1913.) — Paraît tous les mois.

Rédacteur en chef : **YVES GUYOT.**

ABONNEMENT :

France et Algérie : UN AN.... 36 fr.; SIX MOIS............... 19 fr.
Union postale : UN AN......... 38 fr.; SIX MOIS............... 20 fr.
Le numéro .... 3 fr. 50

Les abonnements partent de janvier, avril, juillet ou octobre.

BULLETIN DE LA STATISTIQUE GÉNÉRALE DE LA FRANCE

(2e année, 1912-1913). — Paraît tous les trois mois.

ABONNEMENT (du 1er octobre) :

Un an : France et Étranger, **14** fr. — Le numéro, **4** fr.

REVUE DES SCIENCES POLITIQUES

Revue bimestrielle publiée avec la collaboration des professeurs et des anciens élèves de l'École libre des Sciences politiques

(28e année, 1913). — Paraît tous les deux mois.

Rédacteur en chef : **M. ESCOFFIER,** Professeur à l'École.

ABONNEMENT :

Un an : Paris, **18** fr.; Départements et Étranger, **19** fr.
Le numéro, **3** fr. **50**

REVUE DU MOIS

Directeur : **Émile BOREL,** professeur à la Sorbonne.

Secrétaire de la rédaction : **A. BIANCONI,** agrégé de l'Université.

(8e année, 1913). — Paraît le 10 de chaque mois.

ABONNEMENT (du 10 de chaque mois) :

Un an : Paris, **20** fr. — Départements, **22** fr. — Étranger, **25** fr.
Six mois : — **10** fr. — — **11** fr. — — **12** fr. **50**
Le numéro, **2** fr. **25**

322-13. — Coulommie

Książka